Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL

Groningers boven gas

Rapport parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen

1. Conclusies en aanbevelingen

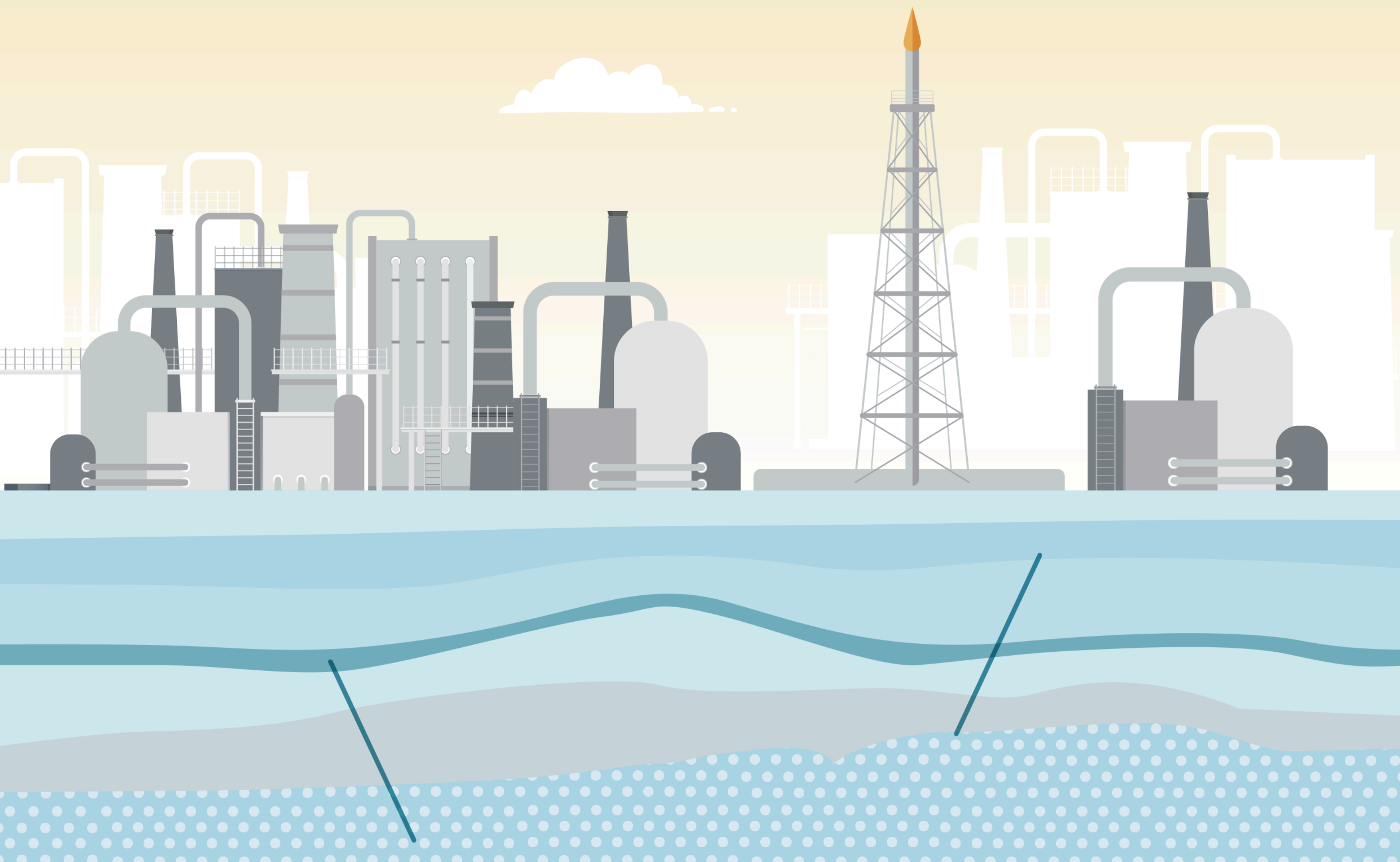
Inzicht in zestig jaar gaswinning in Groningen

Gaswinning en gasbaten
Het effect op de Nederlandse welvaart

Het gasgebouw
Publiek-private samenwerking tussen deze partijen: **Shell, ExxonMobil, EBN en Staat**
Exploitatie Groningenveld: **Maatschap Groningen**
Verkoop Groningengas: **GasTerra**
Bestuur van exploitatie- en verkooporganisatie bestaat uit dezelfde 5 personen (personele unie)

363 miljard **euro**
gasbaten voor de Nederlandse staatskas

2.246 miljard **kubieke meter**
aardgas gewonnen



Schade en versterking

De fysieke en sociale gevolgen voor de bewoners van het gaswinningsgebied
stand per 31-12-2022

267.466 schademeldingen
door aardbevingen

↳ **± 85.000** adressen
hebben meer dan 1x schade gehad

11.880 adressen
zijn nog niet veilig

van **7.289** adressen
is nog niet duidelijk of ze veilig zijn



1.615
aardbevingen in Groningen

vele Groningers hebben
stress en gezondheidsklachten



Groningers
boven gas

Groningers boven gas

Rapport parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen

1. Conclusies en aanbevelingen

Voorwoord

Groningen. Een provincie waar bijna overal de horizon nog te zien is. Groene wierden met daarop de torens van dorpskerken, buurtschappen met achttiende-eeuwse huizen tussen nieuwgebouwde rijtjeswoningen, grote boerderijen achter statige gevels; een uniek landschap boven op een van de grootste aardgasvelden ter wereld. Voor Nederlandse begrippen is het er dunbevolkt, maar de honderdduizenden Groningers bewonen een gaswinningsgebied dat internationaal gezien een van de meest dichtbevolkte winningsgebieden is. En lang, te lang zijn deze Groningers niet gezien.

Natuurlijk, en zoals ik bij de start van ieder verhoor herhaalde, 60 jaar aardgaswinning in Groningen heeft de Nederlandse samenleving veel gebracht. Het Groningenveld leverde ons land en onze staatskas ruim 363 miljard euro op. Daarmee zijn in de loop der jaren tal van belangrijke maatschappelijke wensen en behoeften gefinancierd. Echter, de winning liet steeds grotere schaduwkanten zien. Want vele bewoners boven het gasveld ondervinden nog dagelijks de schadelijke gevolgen van de inmiddels 1.615 aardbevingen die door gaswinning werden veroorzaakt. Ondanks het terechte besluit om de aardgaswinning volledig te beëindigen, zal er nog vele jaren sprake zijn van na-ijlende bevingen.

Tot nu toe zijn er een kleine kwart miljoen individuele schades afgehandeld, en daar zal het niet bij blijven. De noodzakelijke preventieve versterking van ruim 27.000 gebouwen, een versterking die mensen voldoende tijd biedt om bij een zeer zware beving tijdig het huis te verlaten, is pas voor dertig procent gerealiseerd. Voltooiing wordt niet verwacht voor 2028 en kan bij nieuwe tegenvallers nog langer duren. De enorme omvang van het aantal schades en te versterken huizen, in combinatie met het onvermogen van verantwoordelijke private én publieke partijen om dit tijdig en adequaat aan te pakken, heeft ook bij veel te veel gedupeerden tot leed en dikwijls ernstige gezondheidsklachten geleid. Daarbovenop veroorzaakte dit alles een forse breuk van het vertrouwen van mensen in de overheid, wat ook de jongere generaties in hun toekomstverwachtingen raakt.

Het feit dat dit zich afspeelde in een heel geleidelijk tempo en in een regio die niet gauw op de voorgrond treedt, heeft erkenning van dit leed te lang in de weg gestaan. Het unanieme besluit van de Tweede Kamer in maart 2019 om het zwaarste politieke instrument, dat van de parlementaire enquête, in te zetten, kan gezien worden als een betekenisvolle beginstap om dit recht te zetten.

In zijn aard behoort een parlementaire enquête altijd gericht te zijn op waarheidsvinding. Dat geldt uiteraard ook voor deze enquête, want om de vraag te kunnen beantwoorden hoe dit alles heeft kunnen gebeuren, is een gedegen feitelijke reconstructie onontbeerlijk. In negen tijdvakken die zes decennia beslaan, levert de enquêtecommissie deze reconstructie op. Daarvoor waren diepgaand dossieronderzoek, vele besloten voorgesprekken en openbare verhoren onder ede nodig. De openbare verhoren boden tevens de ruimte om beslissers verantwoording te laten afleggen en om als commissie gevoed te worden bij het trekken van lessen voor de toekomst.

Groningen en zijn bewoners zijn bijzonder, het is er prachtig en men is terecht trots op de slogan ‘Er gaat niets boven Groningen’. Tegelijkertijd is de pijnlijke hoofdconclusie van dit rapport dat de

belangen van de Groningers structureel zijn genegeerd bij de gaswinning. In die zin ging de gaswinning dus boven de Groningers. De commissie vindt het echter de hoogste tijd dat hun belangen nu voorop worden gezet. Vandaar ook dat de commissie haar rapport de titel *Groningers boven gas* heeft meegegeven.

Het leed van gedupeerde Groningers motiveerde mij destijds ook om de Kamerbreed ondertekende motie in te dienen die tot deze enquête opriep. Het is een groot voorrecht om vervolgens voorzitter te mogen zijn van een enquêtecommissie met net zo sterk gemotiveerde, toegewijde en collegiale Kamerleden. Daarvoor ben ik ondervoorzitter Judith Tielen, de leden Stieneke van der Graaf, Hülya Kat, Barbara Kathmann, Anne Kuik en Peter Kwint dan ook zeer erkentelijk. In ons werk werden wij op meer dan voortreffelijke wijze ondersteund door een heel deskundige groep medewerkers. Naast griffier Miguel Israel en onderzoekscoördinator Mirjan Bouwman waren dat: Martijn Barth, Cora Bruijniks, Sybren Deuzeman, Lianne van Duinen, Iris Glas, Timon de Groot, Raber Hakim, Marleen Huls, Ilsa de Jong, Niels Kruithof, Tijs Manten, Rolf Noordsij, Arno Segeren, Maaike van Slooten-Benders, Jeanine Verhoef, Manon Verhoeven en Ilse Zeemeijer. De commissie heeft samen met deze staf vele gesprekken gevoerd met Groningers.

Tevens is de commissie veel dank verschuldigd aan de zes leden van onze klankbordgroep. Carla van Baalen, Margriet Brandsma, Herman Bröring, Michel Dückers, Rob Govers en David Smeulders hebben ons vele waardevolle adviezen gegeven. Door hun bereidheid om, ieder vanuit hun eigen unieke expertise, meermaals hun commentaar met de commissie te delen, is ons een heel nuttige spiegel voorgehouden. Ook dank ik namens de commissie de onderzoekers van het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis van de Radboud Universiteit, die in onze opdracht een onafhankelijke discoursanalyse van de gaswinning in Groningen hebben verricht. Erkentelijk zijn we ook de Algemene Rekenkamer, voor het feit dat men bereid was om de cijfers over de opbrengst van de gaswinning te actualiseren.

Veel waardering heeft de commissie ook voor alle medewerkers van de Tweede Kamer die het werk van de commissie ondanks de nodige coronarestricties mede mogelijk hebben gemaakt. In het bijzonder willen wij Kamerbodes Martin Jongejan, Marcel Twickler en Roberto Raymi Belleza bedanken voor hun geweldige diensten.

Tot slot dankt de commissie alle mensen, waaronder veel gedupeerde Groningers en hun kinderen, die ons gastvrij hebben ontvangen tijdens bijzonder nuttige werkbezoeken in Groningen en Drenthe. Het ter plekke uit eerste hand horen en zien wat zij als ervaringsdeskundigen hebben meegemaakt, heeft onze inzichten verrijkt.

Op basis van de omvangrijke feitelijke reconstructie is de commissie tot een flink aantal belangrijke bevindingen gekomen, die zowel inhoudelijke conclusies als oordelen bevatten. Hiermee denkt de commissie ook de opdracht te hebben vervuld die de Tweede Kamer haar heeft gegeven. In die opdracht was herstel van vertrouwen niet als expliciet doel van deze enquête opgenomen. Er was wel de wens dat het onderzoek hierbij zou helpen, maar ook een duidelijk besef dat vertrouwen moet worden verdiend. Daar is meer voor nodig dan alleen dit onderzoek. Wel is de commissie ervan overtuigd dat de aanbevelingen die zij doet, kunnen leiden tot noodzakelijke verbeteringen. De commissie hoopt dat dit rapport bijdraagt aan nieuw toekomstperspectief voor Groningers.

Tom van der Lee,
voorzitter parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen



De leden van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen.
Van links naar rechts: Barbara Kathmann (PvdA), Hülya Kat (D66), Judith Tielen (VVD, ondervoorzitter), Tom van der Lee (GroenLinks, voorzitter), Anne Kuik (CDA), Stieneke van der Graaf (ChristenUnie) en Peter Kwint (SP).



De staf van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen.
Van links naar rechts: Iris Glas, Timon de Groot, Arno Segeren, Ilse Zeemeijer, Cora Bruijniks, Jeanine Verhoef, Niels Kruithof, Raber Hakim, Miguel Israel, Martijn Barth, Mirjan Bouwman, Sybren Deuzeman, Rolf Noordsij, Ilsa de Jong, Maaike van Slooten-Benders, Tijs Manten en Manon Verhoeven. Lianne van Duinen ontbreekt op de foto.

Inhoudsopgave boek 1

Boek 1: Conclusies en aanbevelingen

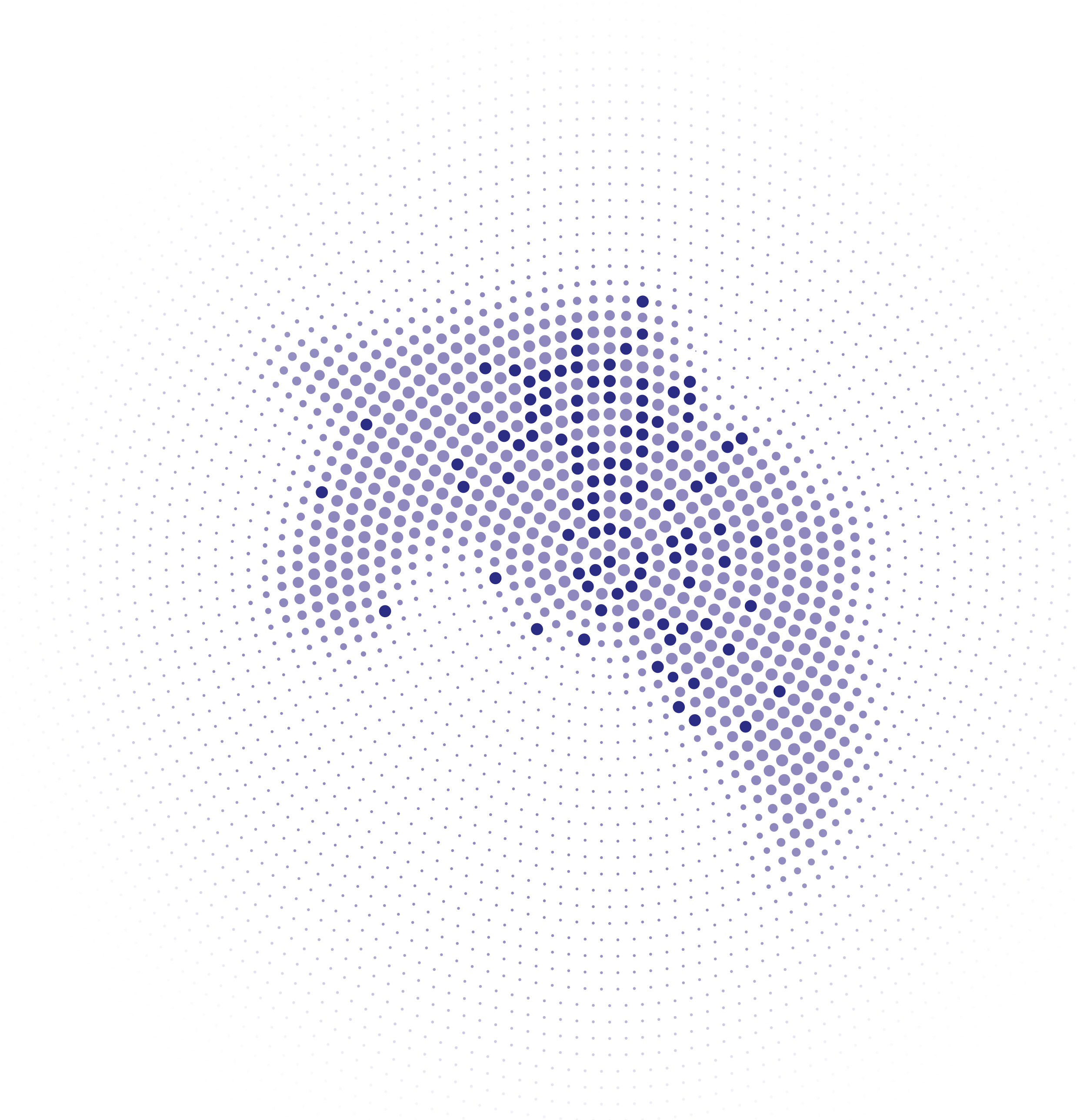
Inhoudsopgave boek 2 t/m 5

Boek 2: Feitenreconstructie 1959-2012

Boek 3: Feitenreconstructie 2012-2017

Boek 4: Feitenreconstructie 2017-2022

Boek 5: Themahoofdstukken, verantwoording en bijlagen



Hoofdstuk 1

Het verhaal van aardgas in Groningen

1.1 Een verhaal van twee werelden

'Van grote betekenis voor de energievoorziening van het land', zo introduceert de Nederlandse minister van Economische Zaken De Pous in 1961 de gasbel die bij Slochteren is gevonden. Een bijzondere vondst, want het Groningenveld is op dat moment een van de grootste gasvelden ter wereld. Het verhaal over hoe men in de daaropvolgende 60 jaar is omgegaan met de gasvondst in Nederland en de gevolgen daarvan, hangt af van het perspectief van waaruit je kijkt, concludeert de commissie. Het is een verhaal van twee werelden. De ene wereld is de wereld van beleidsmakers, politici, regelgevers, uitvoerders, commerciële bedrijven en toezichthouders. Die wereld bestaat uit processen en procedures, uit wetten, regels, protocollen en afspraken, uit begrotingen en winst- en verliesrekeningen. De andere wereld bestaat uit de bewoners van Groningen, met zorgen over bodemdaling, aardbevingen en veiligheid, en met rompslomp, schade en gezondheidseffecten.

In de ene wereld gaat het over de gaswinning vanuit het perspectief van beslissers, in de andere wereld over de gaswinning vanuit het perspectief van de bewoners van het gaswinningsgebied en de gevolgen die zij ondervinden. De twee verhalen verschillen zo wezenlijk van elkaar dat ze elkaar maar nauwelijks lijken te raken, terwijl ze in werkelijkheid nauw zijn verweven en op elkaar ingrijpen. Ze zijn ook beide relevant om te begrijpen hoe het zo heeft kunnen lopen. De commissie beoogt dan ook in dit rapport beide perspectieven een plek te geven.

Dit onderzoek biedt inzicht in 60 jaar gaswinning in Groningen en de gevolgen daarvan. De gaswinning heeft Nederland veel gebracht: inkomsten voor de staatskas, maar ook comfort voor huishoudens en welvaart voor Nederlanders. De inkomsten voor de staatskas zijn enorm: 60 jaar Groningse gaswinning levert in totaal ruim 363 miljard euro op voor Nederland. Maar de gaswinning heeft ook veel gekost: er zijn meer dan 267.000 schades gemeld. Begin 2023 zijn er ruim 7.000 adressen waarvan nog onduidelijk is of ze veilig zijn. Ruim 8.000 gebouwen zijn versterkt, bijna 12.000 moeten nog versterkt worden en veel Groningers hebben last van stress en gezondheidsklachten.

De risico's en de schade die de aardgaswinning met zich meebrengt, hebben uiteindelijk geleid tot het besluit de aardgaswinning te stoppen, nog voordat het gasveld leeg is. Hoe heeft het zover kunnen komen? Wat is er in de wereld van beslissers gebeurd, welke afwegingen maakten het kabinet, de NAM, Shell, ExxonMobil en anderen, en wat zijn daar de gevolgen van? Wat is in Den Haag besloten en welke impact heeft dat in Groningen? De centrale onderzoeksvraag die de commissie in dit rapport beantwoordt, luidt: *Hoe is de besluitvorming over de aardgaswinning in Groningen, de schadeafhandeling en de versterking op cruciale momenten verlopen, welke effecten had dit, welke belangen en afwegingen speelden een rol en hoe is hierbij omgegaan met de belangen van de Groningers?*

Een onderzoek verandert niets aan het leven van alledag van gedupeerde Groningers. Ook een parlementaire enquête verandert niets aan de realiteit van de aardbevingen, en alle schade en nadelige effecten daarvan. Bovendien kan een onderzoeksrapport het vertrouwen van Groningers niet herstellen: eenmaal geschonden, is vertrouwen niet zomaar weer opgebouwd. De commissie hoopt dat de reconstructie van wat er gebeurd is en het openbaar horen van betrokkenen, deskundigen en verantwoordelijken, wél bijdragen aan herkenning en erkenning

van het leed dat Groningers is aangedaan. Daarnaast wil de commissie met haar aanbevelingen bijdragen aan toekomstperspectief voor Groningen en de ontwikkeling van toekomstig (rijks)beleid.

Voordat de commissie in hoofdstuk 2 van dit boek haar hoofdconclusie presenteert, geeft zij hieronder eerst een korte schets van de geschiedenis van de gaswinning in Groningen, afwisselend beschreven vanuit de twee verschillende perspectieven: dat van de beslissers en dat van de bewoners.

1.2 Gaswinning in Groningen: bron van welvaart voor Nederland, bron van zorg voor de Groningers

Euforie en voortvarende gaswinning

De vondst van de gasbel bij Slochteren in 1959 zorgt voor euforie in Nederland: er is een nieuwe bron van energie en inkomsten gevonden! En wat voor een: het Groningenveld blijkt een enorme omvang te hebben. De NAM start in 1963 met het winnen van aardgas uit het Groningenveld, en de toepassing van aardgas neemt al gauw een grote vlucht. Nederland schakelt massaal over op aardgas voor koken en verwarmen. Ook de industrie met een hoog gasverbruik krijgt een flinke impuls. De exploitatie van de gasbel in Groningen zorgt voor werkgelegenheid en de gasbaten leveren een positieve bijdrage aan de nationale welvaart.

Een belangrijke keuze bij aanvang van de gaswinning is de wijze van exploitatie. Er wordt gekozen voor een constructie waarin oliemaatschappijen en overheid samenwerken. Deze constructie zal later het ‘gasgebouw’ worden genoemd. Binnen dit gasgebouw maken de partners afspraken over gaswinning, gasverkoop, transport en distributie, en de verdeling van de gasbaten. De constructie – later aangeduid als publiek-private samenwerking – is uniek en levert de overheid veel goeds op. Nergens ter wereld vloeit zo’n groot deel van de baten van een gasveld naar de overheid. Door de energiecrises in de jaren ’70 wil het kabinet zuinig zijn op het ‘eigen’ Groningenveld. Daarom zet het kabinet in op boren naar nieuwe gasvelden, waarvan het gas met voorrang wordt verkocht: het zogeheten ‘kleineveldenbeleid’ (vanaf 1974). Het Groningenveld krijgt in deze jaren steeds meer de rol van de grote reserveput, waaruit zeer flexibel en snel gas gewonnen kan worden, met name op piekmomenten in koude winters.

Onduidelijkheid: wat betekent vondst van de gasbel voor Groningers?

Terwijl het grootste deel van Nederland na de vondst van de gasbel bij Slochteren in een jubelstemming verkeert over de nieuwe bron van inkomsten, heerst er bij de Groningers daarnaast onduidelijkheid. ‘Den Haag’ deelt weinig informatie met de Groningse gemeenten: “*Als gemeentebestuur weten we heel weinig van de gasbel af. De grote heren zeggen niet veel*”, laat het gemeentebestuur van Slochteren in juni 1963 optekenen in het Nieuwsblad van het Noorden.[1] Het is de bewoners niet duidelijk of ze mee gaan profiteren van de vondst van het Groningse gas. Krijgen Groningers het gas straks voor een lagere prijs dan de rest van Nederland, zoals dat ook met de kolen voor Limburgers het geval was?

1 Nieuwsblad van het Noorden (29 juni 1963).

Voor bewoners blijft het lange tijd gissen naar de omvang en betekenis van de gasvondst in Slochteren. Herman de Muinck vertelt in zijn openbaar verhoor wat een grote indruk de gaswinning op hem als 10-jarig jongetje maakte: *"'s Avonds kon ik als kind de hele reeks van De Kameleon lezen bij het schijnsel van de vlam van de boortoren, de affakkelvlam van het gas. Want er was een enorme druk en die moest afgefakkeld worden. Ik heb zelfs gehoord dat mensen in Groningen de verlichting gewoon konden zien. Dat was eigenlijk een wereldwonder."*[2]

Steeds meer aardbevingen, gaswinning gaat onverminderd door
Bij de start van de gaswinning in 1963 lijken er in eerste instantie nauwelijks nadelige gevolgen te zijn. Pas in 1972 wordt onderzoek van de NAM openbaar waaruit blijkt dat sprake zal zijn van bodemdaling als gevolg van de Groningse gaswinning. Verontrustend vindt men dat niet: de minister van Economische Zaken meldt naar aanleiding van het onderzoek dat bodemdaling als gevolg van gaswinning gelijkmatig en beperkt zal zijn en niet zal leiden tot schade aan gebouwen. Aardbevingen doen zich in de eerste twee decennia na 1963 ook amper voor, maar er zijn wel zo nu en dan berichten over onverklaarbare 'aardschokken'. De aardbeving in de omgeving van Assen in 1986 zorgt voor een omslag. Deze beving vindt plaats in een gebied waar van nature geen aardbevingen voorkomen en is voor deskundigen een verrassing. In de jaren daarna vinden meer – en zwaardere – bevingen plaats in de omgeving van gasvelden. Een geograaf die in Assen woont, Meent van der Sluis, trekt aan de bel en vraagt zich af of er een relatie kan zijn met gaswinning. De NAM en het KNMI ontkennen dit verband lange tijd en bagatelliseren de gevolgen van de gaswinning. Deze defensieve houding zet de toon voor het debat in deze jaren. Pas in 1993, na het verschijnen van het multidisciplinaire onderzoek van de Begeleidingscommissie Onderzoek Aardbevingen (BOA), erkennen ook de NAM en het KNMI dat er een relatie is tussen de gaswinning en de aardbevingen. Evengoed verwacht de BOA dat de bevingen een beperkte kracht zullen hebben en daarmee alleen geringe schade aan gebouwen opleveren. Men verwacht geen problemen: als er al schade optreedt, geldt dat de NAM deze moet vergoeden, omdat de NAM volgens het burgerlijk recht wettelijk aansprakelijk is voor de schade. In de eerste drie decennia na de start van de gaswinning is het aantal schademeldingen beperkt. Met een fractie van de rijkelijke gasbaten kan de NAM in deze jaren de schade als gevolg van de gaswinning eenvoudig vergoeden.

Aardbevingen onderdeel van het dagelijks leven van de Groningers
Groningers hebben niet alleen vragen over de bodemdaling die de NAM voorziet als gevolg van de gaswinning. Ze voelen in 1976 ook drie lichte aardschokken en vragen zich af waar dat door komt. In Loppersum rinkelen de kopjes in de kast, en ramen en deuren rammelen in de kozijnen en deurposten. In de jaren '80 komen de aardschokken weleens ter sprake in de gemeenteraad van Loppersum, '*maar buiten Loppersum voelde niemand ze, en men kon nergens zijn verhaal kwijt*'.[3]

De aardbeving in de omgeving van Assen op tweede kerstdag in 1986 is ook voor bewoners een kantelpunt. Er ontstaat onrust onder de noorderlingen. Ondanks de korte duur van de beving stromen de telefoontjes bij het politiebureau binnen, aldus het Nieuwsblad van het Noorden.

2 Verslag openbaar verhoor van de heer De Muinck, 27 juni 2022.
3 Citaat uit een brief van voormalig wethouder Scheltens van de gemeente Loppersum aan de parlementaire enquêtecommissie, 7 september 2022.

“Vragen van ongeruste Assenaren kwamen uit alle delen van de stad”.[4] Bewoners lezen in de krant dat het KNMI de aardbeving niet herkent: *“We hebben in Drenthe nog nooit eerder een aardschok gemeten”,* zegt Ritsema van het KNMI. Ze lezen in De Telegraaf van 30 december 1986 dat geograaf Meent van der Sluis, zelf wonend in Assen, waarschuwt dat de aardbeving ‘*het gevolg is van het leeghalen van het gasveld bij Slochteren*’.[5] Van der Sluis vindt echter geen gehoor bij instanties. NAM-woordvoerder Frank Duut heeft geen zin om op de ‘*flauwekul*’ te reageren. “*Wij verwijzen dit beslist naar het rijk der fabelen”,* zegt hij.[6]

In de jaren na de beving bij Assen in 1986 vinden meer bevingen plaats in de omgeving van gasvelden. Na de aardbeving in Middelstum in 1994 organiseert de (sinds 1990 nieuwe) gemeente Loppersum een informatieavond in zalencentrum Vita Nova in Middelstum. De ‘Lopsters’, zoals inwoners van Loppersum genoemd worden, zeggen tegen elkaar bij de supermarkt: “*Weten ze in Middelstum dan niet dat Loppersum al twintig jaar last van aardbevingen heeft?”*[7] De aardbevingen doen zich inmiddels zo geregeld voor dat ze onderdeel worden van het dagelijks leven van veel Groningers.[8] In 2003 reageren bewoners dan ook nuchter op een beving bij Hoeksmeer met een kracht van 3,0 op de schaal van Richter. De familie De Vries wordt wel wakker als hun bedden heen en weer schudden maar is niet bang, vertelt Erica de Vries desgevraagd aan het NRC Handelsblad. “*We voelden het duidelijk en dachten direct aan een aardbeving. Een rare gewaarwording, maar angstig waren we niet*.”[9] Op 8 augustus 2006 is er een beving bij Middelstum, met een magnitude van 3,5. Dat is verreweg de zwaarste beving tot dat moment. De beving wordt enkele uren later gevolgd door een naschok met een magnitude van 2,5 en leidt tot meer dan 400 schademeldingen. Ondanks de zwaarte krijgt de beving in de buitenwereld nauwelijks aandacht. Ondertussen voert de nuchterheid de boventoon bij Groningers, zoals blijkt uit een krantenbericht over een latere beving in Loppersum in oktober 2008. Het Dagblad van het Noorden stelt: “*Paniek in de tent? Welnee. Aardbevingen beginnen er bij te horen op het Groninger platteland rond Loppersum.”* Burgemeester Albert Rodenboog van Loppersum verzucht in het krantenartikel: “*Als we het zouden kunnen stoppen, zouden we het doen. Maar ja, er wordt nou eenmaal gas gewonnen.*”[10] De frustratie over de bevingen neemt echter wel steeds meer toe. Dat leidt onder andere tot de oprichting van de belangenvereniging Groninger Bodem Beweging in 2009.

Schadeherstel en versterking: langdurige processen en steeds nieuwe protocollen en instanties

In augustus 2012 vindt een tot dan toe ongekend zware aardbeving plaats bij Huizinge. Deze aardbeving is met een magnitude van 3,6 op de schaal van Richter de zwaarste aardbeving tot dan toe in Groningen. De schaal van Richter is logaritmisch. Dat betekent dat een beving van 3,6 ruim 30 keer zo zwaar is als een beving van 2,6. Deze beving richt dus veel meer schade aan dan eerdere bevingen. In de praktijk is dat ook terug te zien. De schaal waarop

4 Nieuwsblad van het Noorden (27 december 1986), p. 1.
5 De Telegraaf (30 december 1986), p. 7.
6 Hakkenes (2020).
7 Citaat uit een brief van voormalig wethouder Scheltens van de gemeente Loppersum aan de parlementaire enquêtecommissie, 7 september 2022.
8 Brouwer et al. (2022), p. 17.
9 NRC Handelsblad (24 oktober 2003), p. 2.
10 Brouwer, M. (31 oktober 2008), p. 3.

gedupeerden hun schades melden, verandert voorgoed. In plaats van tientallen of honderden, gaat het ineens om duizenden schademeldingen per jaar. In de jaren daarna werken de NAM, de rijksoverheid en andere betrokken partijen aan oplossingen om het toenemende aantal schademeldingen af te handelen. Tot een voortvarende aanpak komt het echter niet. De rijksoverheid stelt zich op het standpunt dat de schadeafhandeling de verantwoordelijkheid van de NAM is, omdat de NAM wettelijk aansprakelijk is. De overheid wil zich er zo min mogelijk mee bemoeien. Dat blijkt een illusie. Na een tussenstap bij het Centrum Veilig Wonen (CVW) eindigt de schadeafhandeling in publieke handen. De initiatieven, schadeprotocollen, regelingen en instanties om de schades af te handelen en te versnellen, volgen elkaar snel op. De beoogde verbetering van en versnelling in de schadeafhandeling komen echter nauwelijks tot stand.

Vanwege de aanhoudende problemen wordt geprobeerd om de schadeafhandeling op afstand van de NAM te plaatsen. Eerst gaat deze in 2015 naar de uitvoeringsorganisatie Centrum Veilig Wonen. In 2018 wordt besloten de schade door de overheid te laten afhandelen. Hiervoor wordt de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen opgericht, die medio 2020 overgaat in het Instituut Mijnbouwschade Groningen. Het aantal schademeldingen loopt dan inmiddels in de tienduizenden per jaar. In 2022 krijgt het Instituut Mijnbouwschade Groningen ruim 45.000 meldingen van schade aan gebouwen binnen, een vergelijkbaar aantal als het jaar ervoor.

Als na de beving bij Huizinge in 2012 duidelijk wordt dat bevingen zo veel schade kunnen veroorzaken dat gebouwen kunnen instorten, en dat daarmee de veiligheid van bewoners in het geding is, komt ook de preventieve versterking van gebouwen in beeld. Huizen worden verstevigd zodat bewoners bij een zware beving tijdig uit hun huis kunnen wegkomen. Nadat deze operatie eveneens in eerste instantie bij de NAM en het Centrum Veilig Wonen belegd wordt, komt in 2016 de regie van de versterkingsoperatie bij de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) te liggen, terwijl de schadeafhandeling nog wel bij het CVW blijft. De rode draad bij zowel het schadeafhandelingsproces als de versterkingsoperatie is een structurele terughoudendheid in erkenning en uitkering van schades. De processen verlopen vaak tergend traag en beslissers passen de regels en instituten telkens aan in een poging die traagheid te doorbreken. Zowel de schadeafhandeling als de versterkingsoperatie worden uiteindelijk publiek belegd.

Onbegrijpelijke papierwinkel en toenemende onvrede bij de Groningers
Na de beving bij Huizinge zit de schrik er goed in bij de Groningers. Deze beving is niet alleen veel zwaarder, zij duurt ook beduidend langer. Mensen komen angstig hun huis uit gesneld. Een veel bekeken filmpje op YouTube van een supermarkt waar de blikken soep uit de schappen vallen, geeft het effect van de beving goed weer. Frouke Postma-Doornbos uit Schildwolde vertelt in haar openbaar verhoor beeldend hoe angstig zo'n aardbeving kan voelen. Dat doet ze naar aanleiding van een beving in 2017 tijdens het tuinfeest dat ze met haar echtgenoot gaf: *"Het was een heel mooie dag, een prachtig mooie dag. Warm weer. We stonden in de tuin en waren onze gasten aan het ontvangen. Toen kregen we een aardbeving van ik denk iets van 2,6 of 2,3; [...]. Die heb ik als héél heftig ervaren. Het was alsof – het klinkt een beetje kinderlijk misschien – er een monster in de grond z'n bek opentrok. Ik had nog niet eerder een aardbeving ervaren terwijl ik buiten stond. We stonden buiten. De grond bewoog. Er kwam een héél eng geluid. En dan sta je daar in je mooie kleren en met de visite die eraan komt met de bloemetjes onder de arm. Dat was echt ... Dat was echt heel heftig."*

De aardbevingen zorgen voor veel schade. Het is veel bewoners aanvankelijk niet duidelijk hoe en waar schade gemeld kan worden. Gedupeerden vertelden de commissie dat ze nooit gewezen zijn op de mogelijkheid om schade bij de NAM te melden, en dat ze zich ook niet kunnen herinneren dat ze daarover informatie hebben gekregen. Het is een puzzel hoe ze hun schade moeten melden.

De talloze schademeldingen leiden voor Groningers tot een langdurige en onbegrijpelijke papierwinkel, met voortdurende druk om tijdig te reageren op aanleverdata en met een eindeloze onzekerheid. De afhandelende partijen lijken zich op hun beurt veel minder van deadlines aan te trekken. Schademeldingen worden traag afgehandeld en ook de versterkingsoperatie kenmerkt zich door stroperigheid. De bureaucratie, het papierwerk en het feit dat schademelders zich vaak met wantrouwen bejegend voelen, leiden tot onduidelijkheid, onzekerheid en frustratie bij bewoners. Schade aan het eigen huis, waarbij het zo lang duurt voordat die opgelost wordt, betekent een ingrijpende en langdurige ontregeling van het dagelijks leven.

"Ik ben in latere jaren, in 2015, een keer gaan bijhouden hoeveel mensen er over de vloer zijn geweest. Ik heb het niet over de bouwvakkers en over de mensen die het gingen herstellen, maar puur over de mensen die moesten tekenen, onderzoeken, inspecteren, contactpersoon waren en wat dan ook maar. In het jaar 2015 waren het 60 losse personen. Sommigen kwamen meerdere keren", zo vertelt Frouke Postma-Doornbos in haar openbaar verhoor.[11] Het is tekenend voor de mate waarin de schadeafhandeling het dagelijks leven kan beheersen. De rompslomp van het papierwerk, al die mensen over de vloer en alle onzekerheid over of en wanneer een schade hersteld kan worden, zijn belastende zaken voor de schademelders. Bewoners voelen zich bovendien vaak niet serieus genomen door de NAM, en melden hun schade niet meer altijd: *"De schadedeskundigen wuiven veel zaken weg. Zij zeggen dat het door ouderdom komt. Bewijs dan maar dat de scheur door de beving is veroorzaakt. Veel mensen melden al niet meer dat ze schade hebben."*[12]

De opeenstapeling van schades door terugkerende aardbevingen, de onduidelijkheid over de versterkingsoperatie en de onvrede over de trage afhandeling leiden tot toenemend ongenoegen onder de Groningers. Soms is niet eens de beschadiging van het huis zelf het vervelendste, maar de rompslomp die deze met zich meebrengt.[13] Schade melden en wachten op een reactie, op een opname, op een schaderapport, op vergoeding van de schade. Of wachten op duidelijkheid over de vraag of het huis nou veilig is of niet, of er ingrepen nodig zijn, of men in het huidige huis kan blijven wonen. Bewoners zien dat de overbuurman inmiddels wel weet waar hij aan toe is, terwijl ze dat zelf nog niet weten. Het wachten geeft niet alleen onrust, het heeft ook voortdurend effect op beslissingen in het dagelijks leven. Het is niet logisch om de woonkamer te schilderen terwijl de schade nog niet is hersteld, of om te solliciteren naar een nieuwe baan ergens anders wanneer onduidelijk is of het huis verkocht kan worden. De aanhoudende onzekerheid frustreert enorm. Tijdens een van de werkbezoeken vertelt een gedupeerde aan de commissie dat het lange wachten hem opbreekt. Hij wil weten

11 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Postma-Doornbos, 26 september 2022.

12 Kelckhoven, van & Minkes (18 augustus 2012), p. 10.

13 "Ik wacht": reeks portretten in het Dagblad van het Noorden.

waar hij aan toe is. Wordt het afbreken en nieuwbouw, of opknappen? Op die manier kan hij tenminste weer verder. Zoals Melissa Dales het verwoordde in haar openbaar verhoor: *"Wachten is ook een werkwoord. Met wachten kan er zich ook weer iets nieuws aandienen wat je misschien helemaal niet verwacht had."*[14]

De aardbevingen tekenen bovendien letterlijk het landschap in de provincie. De schades zijn zo grootschalig dat hele dorpen op hun kop staan. Er zijn zo veel huizen met nieuwe schoorstenen, huizen in stutten, huizen die gesloopt worden en vervangen door nieuwbouw, huizen waarvan de scheuren wel dichtgemaakt worden, maar die altijd zichtbaar blijven aan de buitenkant.

Afbouw gaswinning
De aardbeving bij Huizinge in 2012 zet een discussie in gang over veilige niveaus van de Groningse gaswinning, waarbij ook Groningers steeds luider van zich laten horen. Er is aanvankelijk weerstand en scepsis bij kennisinstituten, het ministerie van Economische Zaken en exploitant NAM en haar aandeelhouders. Toezichthouder Staatstoezicht op de Mijnen zet het thema 'verlaging van de gaswinning' begin 2013 op de politieke agenda. Opmerkelijk genoeg bereikt de gaswinning juist in het jaar 2013 een recordhoogte, hetgeen tot verontwaardigde reacties uit Groningen en de Tweede Kamer leidt.

Vanaf 2014 bouwt het kabinet de winning stapsgewijs af. Na de beving bij Zeerijp in 2018, met een magnitude van 3,4 opnieuw een zware beving, besluit het kabinet om de gaskraan in 2030 helemaal dicht te draaien. Dit besluit komt voor velen onverwacht. Bovendien kondigt het kabinet aan dat de gaswinning naar verwachting in 2022, maar mogelijk al een jaar eerder, onder het niveau van 12 miljard kubieke meter per jaar zal uitkomen. In 2019 is er opnieuw een beving met een magnitude van 3,4, nu bij Westerwijtwerd. Na deze beving kondigt het kabinet aan dat de gaskraan in Groningen eerder dan voorzien – in 2022 in plaats van 2030 – kan worden dichtgedraaid. Winning uit het Groningenveld zal vanaf 2022 alleen nog nodig zijn in het geval van een extreem koude winter. Cruciaal in de periode na de beving bij Huizinge blijken de verschillende adviezen, rechterlijke uitspraken en kabinetsbesluiten die uiteindelijk uitmonden in het op termijn volledig stopzetten van de aardgaswinning. Gedacht kan worden aan het advies van Staatstoezicht op de Mijnen (2013) dat oproept tot een zo snel als realistisch mogelijke afbouw met het oog op de veiligheid van Groningers, aan de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (2015) waarbij winningsbesluiten worden vernietigd, en ten slotte aan de verschillende kabinetsbesluiten tot verlaging, respectievelijk voorziene beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld. In 2017 volgt een uitspraak van de rechter dat onderzocht moet worden of medewerkers van de NAM strafrechtelijk vervolgd kunnen worden voor door de gaswinning veroorzaakte schade in Groningen. Dit leidt ook bij Shell en ExxonMobil tot een koerswijziging en gedragsverandering.

De dreigende strafzaak in 2017 zorgt voor een stroomversnelling in de onderhandelingen over aanpassing van de samenwerkingsafspraken, onderhandelingen die eind 2016 voorzichtig begonnen zijn. Die strafzaak maakt deze onderhandelingen voor de oliemaatschappijen

14 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Dales, 12 september 2022.

urgent. De oliemaatschappijen willen dat de Staat voortaan het winningsniveau bepaalt en dat er een winningsplicht voor de NAM wordt ingevoerd. Na de invoering van een wettelijke winningsplicht gaan de onderhandelingen tussen de Staat en Shell en ExxonMobil onverkort door. Deze resulteren in verschillende akkoorden, waarvan het eerste het Akkoord op Hoofdlijnen is, dat in juni 2018 wordt gesloten.

Een leven in onzekerheid: gezondheidsschade
Terwijl de gaswinning wordt afgebouwd, leiden de onveiligheid en de rompslomp bij schadeherstel en versterking voor veel Groningers ondertussen tot een leven in de wachtstand. Dat brengt ook gezondheidsklachten met zich mee: mensen slapen slecht en hebben last van stress.[15] Onderzoek onder Groningers laat zien dat mensen die verwikkeld zijn in schadeprocedures zich prikkelbaar voelen en kampen met slapeloosheid en hartkloppingen. Ze zijn moe, murw en somber.[16] Juist de versterkingsoperatie, die bedoeld is om een huis veiliger te maken, betekent paradoxaal genoeg soms ook dat de ervaren onveiligheid groter wordt. De commissie merkt dat tijdens een van de werkbezoeken. Een gedupeerde vertelt wat het betekent om in een onveilig huis te wonen. Ze vertelt dat zij en haar gezin vroeger niet wakker lagen van een beving, maar nu slecht slapen. Ook kinderen en jongeren ondervinden (gezondheids-)klachten door de aardbevingen. Veel van de kinderen die in huizen met schade wonen, maken zich zorgen. Een kleine groep slaapt slecht of heeft nachtmerries. Kinderen en jongeren die mogelijk tijdelijk moeten verhuizen, hebben moeite met de onzekerheid die dit met zich meebrengt. "*Ik wil heel graag weten waar ik naartoe ga en wat er gaat gebeuren. Ik wil wel graag naar een normaal huis. Daar denk ik 's avonds wel aan.*"[17] Zelfs kleine kinderen spreken met een verontrustende vanzelfsprekendheid in ambtelijk jargon als 'wisselwoningen' en 'versterkingsoperatie', zo merkt de commissie bij een van haar werkbezoeken. Bij veel kinderen en jongeren bestaat het gevoel dat hun onrecht wordt aangedaan.[18] Dat gevoel hebben volwassenen eveneens. In dat verband wantrouwen Groningers soms zelfs het besluit om de gaskraan dicht te draaien: er zijn immers nog terugvalopties opengelaten om weer te gaan winnen. Bovendien zijn niet alle Groningers gerust op het effect van de stopzetting van de gaswinning. Het angstbeeld van Groningers is dat straks alle partijen vertrokken zijn uit Groningen en niemand meer aan te spreken is op nieuwe schade die nog kan ontstaan.

1.3 Onderzoeksvragen, leeswijzer en werkwijze

De hierboven geschetste verhalen over de Groningse gaswinning zijn van meet af aan heel verschillend. Er is sprake van twee gescheiden werelden: een van de beslissers en een van de bewoners. Die werelden zijn in 60 jaar steeds verder met de rug naar elkaar komen staan. Beide perspectieven krijgen in dit onderzoek een plek.

Het doel van het onderzoek is waarheidsvinding en het verkrijgen van verklarend inzicht in de besluitvorming over de aardgaswinning, de schadeafhandeling en de versterking in Groningen. Dit maakt het mogelijk om te komen tot oordeelsvorming over de gehele periode en om lessen

15 "Ik wacht": reeks portretten in het Dagblad van het Noorden.
16 Dückers et al. (januari 2023).
17 Kinderombudsman (18 oktober 2017), p. 25.
18 Kinderombudsman (18 oktober 2017), p. 26.

te trekken, om daarmee bij te dragen aan toekomstperspectief voor Groningen en ontwikkeling van toekomstig beleid.

De hoofdvraag van dit rapport luidt: Hoe is de besluitvorming over de aardgaswinning in Groningen, de schadeafhandeling en de versterking op cruciale momenten verlopen, welke effecten had dit, welke belangen en afwegingen speelden een rol en hoe is hierbij omgegaan met de belangen van de Groningers?

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden, onderzoekt de commissie de volgende deelvragen, zoals deze zijn geformuleerd in de onderzoeksopdracht van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen:
1. Wat is op hoofdlijnen in de periode 1959-2021 gebeurd met betrekking tot de aardgaswinning in Groningen en de bijbehorende risico's? Wat zijn mijlpalen en cruciale momenten in de geschiedenis van de Groningse aardgaswinning en waarom? Welke kennis was op welk moment bij wie beschikbaar?
2. Hoe functioneert het gasgebouw? Welke partijen zijn betrokken binnen het gasgebouw en welke belangen en afwegingen spelen een rol? Welke besluiten zijn genomen? Welke afspraken zijn gemaakt en hoe zijn deze in de tijd veranderd?
3. Welke besluiten nam het kabinet over de aardgaswinning in Groningen? Hoe kwamen die besluiten tot stand, hoe is de Tweede Kamer geïnformeerd en op welke momenten had de Tweede Kamer invloed op de besluitvorming?
4. Wat waren de rollen in de besluitvorming van kabinet, Tweede Kamer, private partijen, decentrale overheden en lokale actoren en wat waren de gevolgen van hun handelen voor de Groningers? Op welke manier zijn de Groningers betrokken bij de besluitvorming, welke rol hadden zij en hoe is rekening gehouden met hun belangen?
5. Welke lessen kunnen uit de analyse van de Groningse aardgaswinning worden getrokken?

De beantwoording van deze onderzoeksvragen heeft een plek gekregen in de boeken 2 tot en met 5 van dit rapport. In dit eerste boek van het rapport presenteert de commissie haar conclusies op hoofdlijnen met aanbevelingen.

De commissie heeft zich in meer onderwerpen verdiept dan uiteindelijk in het rapport zijn opgenomen. Alleen die onderwerpen zijn verwerkt die noodzakelijk zijn voor de onderbouwing van de conclusies. Andere onderwerpen, die daarvoor niet essentieel waren, zoals de concessies uit de begintijd van de winning, de werking van de gasmarkt en geopolitieke factoren in de vroegere geschiedenis, zijn achterwege gelaten. De commissie heeft deze keuze gemaakt vanwege de omvang van het rapport.

De commissie is zich ervan bewust dat de schadelijke gevolgen van de aardgaswinning niet beperkt blijven tot de provincie Groningen, maar zich ook net daarbuiten voordoen. Omdat de problematiek zich echter hoofdzakelijk in de provincie Groningen voordoet, wordt in dit rapport consequent gesproken over 'Groningen' en 'Groningers'. Waar gesproken wordt over 'bewoners' kan dit echter net zo goed over bewoners van Drenthe en in sommige gevallen Friesland gaan.

Leeswijzer
De commissie heeft haar bevindingen vastgelegd in dit eindrapport. Het rapport bestaat uit een aantal boeken. Dit eerste boek bevat de conclusies van de enquêtecommissie en geeft antwoord op de vraag hoe het zover heeft kunnen komen. In hoofdstuk 2 staat de hoofdconclusie en in hoofdstuk 3 staan deelconclusies. Hoofdstuk 4 gaat in op de vele beloften die aan Groningers gedaan zijn. In hoofdstuk 5 zijn de aanbevelingen van de commissie opgenomen.

De boeken 2, 3 en 4 bevatten het chronologische feitenrelaas. Hierin worden de ontwikkelingen rond de Groningse gaswinning in de periode 1959 tot 2022 op een rij gezet. De commissie brengt in deze boeken de relevante gebeurtenissen in kaart en presenteert haar bevindingen daarover. De commissie heeft dit feitenrelaas in chronologische volgorde opgeschreven. Het chronologische feitenrelaas is opgedeeld in negen tijdvakken. Deze tijdvakken beslaan steeds de periode tussen twee grote aardbevingen. Het zijn deze aardbevingen die de aardgaswinning van succesverhaal tot hoofdpijndossier maakten en ook vaak zorgden voor doorbraken in de besluitvorming. Alle tijdvakken worden op dezelfde wijze beschreven. Ieder hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Na een inleiding op de periode wordt in paragraaf 2 ingegaan op de ontwikkeling van de kennis over bodemdaling en aardbevingen en de bijbehorende risico's. Paragraaf 3 beschrijft telkens de samenwerking in het gasgebouw en de besluitvorming over de hoogte van de gaswinning. Dan komen in paragraaf 4 schade en versterking aan de orde. Vervolgens gaat paragraaf 5 in op wat er in de regio gebeurt en hoe er onderhandeld wordt over compensatie. In de afsluitende paragraaf 6 staan de bevindingen over het tijdvak.

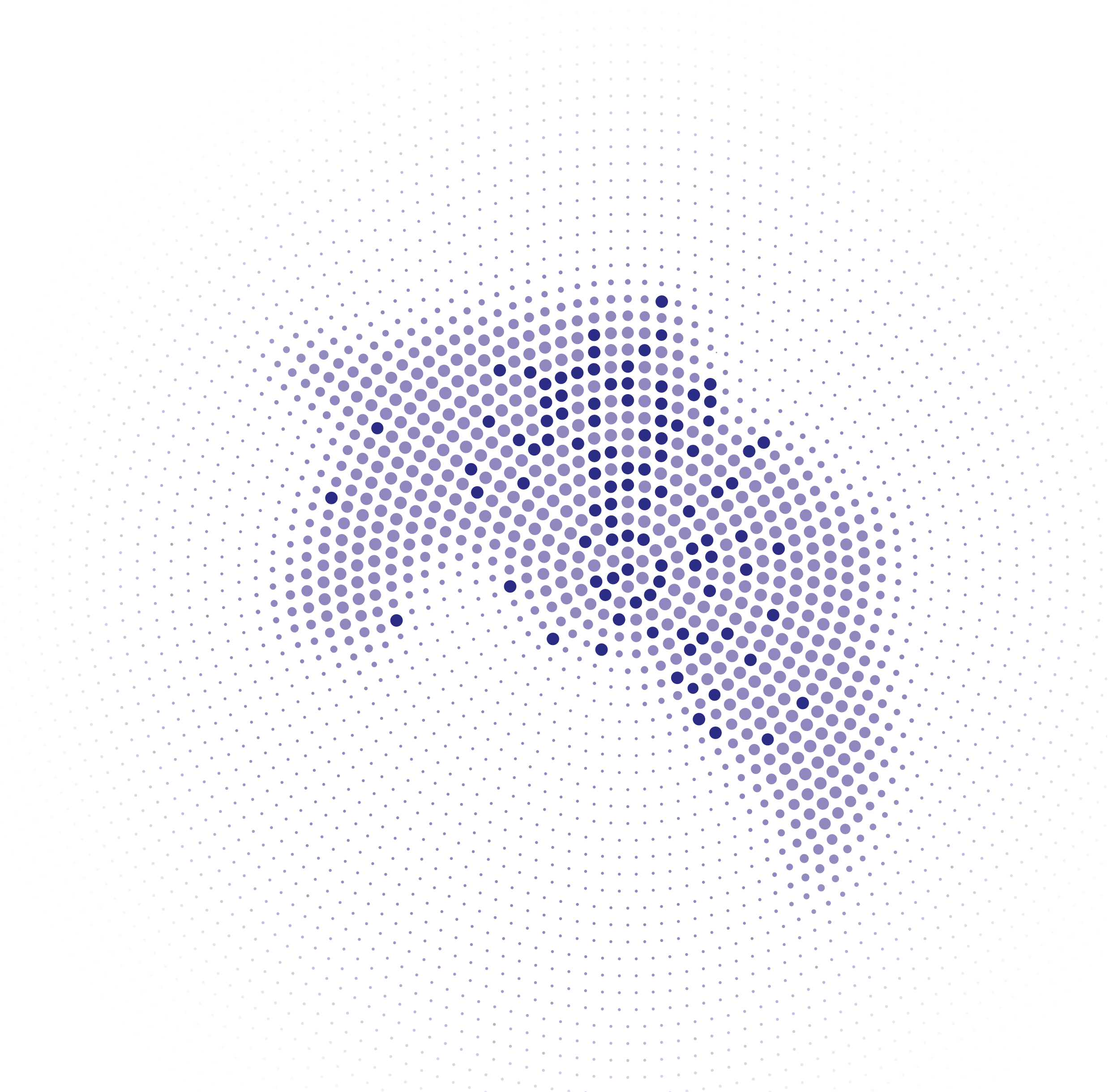
Het vijfde boek bestaat uit een aantal inhoudelijke themahoofdstukken (hoofdstuk I tot en met IX) en de onderzoeksverantwoording (hoofdstuk X en bijlagen 1 tot en met 11). De boeken 2 tot en met 5 bevatten gezamenlijk de onderbouwing van de conclusies en aanbevelingen die in dit eerste boek beschreven zijn.

Werkwijze
De enquêtecommissie heeft voor dit onderzoek bij 50 verschillende betrokken partijen en personen documenten gevorderd die ten grondslag liggen aan de genomen besluiten. In totaal zijn 631.500 digitale documenten geleverd en 10 meter aan fysieke documenten. De commissie hoorde in 69 openbare verhoren en 126 besloten voorgesprekken vele vertegenwoordigers van overheidsinstellingen, oliemaatschappijen en maatschappelijke organisaties over hun afwegingen en sprak gedupeerden over hun ervaringen. Er zijn 22 technische briefings georganiseerd in het voor- en najaar van 2021 en in het voorjaar van 2022. Deskundigen bespraken met de commissie thema's als gezondheid en welzijn in het kader van de gaswinningsproblematiek, de werking van de (internationale) gasmarkt, financiële stromen, aansprakelijkheidsrecht en toezicht.

Deze informatie levert een uniek beeld op van een veelzijdig en complex vraagstuk, waarvan alle partijen maar een deel kennen. Niemand had het volledige overzicht over alle informatie, en de deelaspecten waren zonder uitzondering complex. Dat maakt dat ook dit rapport omvangrijk is, omdat er zo veel verschillende aspecten te beschrijven zijn. In dit eerste boek heeft de commissie haar conclusies, oordelen en aanbevelingen zo veel mogelijk op hoofdlijnen geformuleerd. Daarbij doet zij omwille van de toegankelijkheid en leesbaarheid niet volledig recht aan alle details, die in de boeken 2 tot en met 5 wel aan de orde komen.

Tijdens een bezoek aan verschillende onderwijsinstellingen in het aardbevingsgebied heeft de commissie met scholieren en studenten gesproken. Ook heeft de commissie een aantal werkbezoeken aan de regio gebracht, waarbij zij indringende gesprekken heeft gevoerd met bewoners, boeren en ondernemers over hun ervaringen met de gevolgen van de gaswinning. Deze gesprekken hebben diepe indruk gemaakt op de commissieleden. Ze gaven een goed inzicht in de enorme weerslag van schade en versterken op het dagelijks leven. De commissie heeft kunnen zien hoe ingrijpend, ontregelend, frustrerend en vaak emotioneel dit is voor de bewoners, boeren en ondernemers. Dat verhaal weer opnieuw vertellen, is het ook opnieuw beleven. Zonder de medewerking van al deze mensen had de commissie dit rapport niet kunnen schrijven. De commissie wil de gedupeerden die de commissie hebben ontvangen langs deze weg nogmaals bedanken voor hun openheid en gastvrijheid.

De commissie wil de mensen in Groningen die bereid waren de leden en staf van de commissie te ontvangen en met hen hun indringende verhalen te delen, niet alleen bedanken maar hen in dit rapport ook letterlijk 'een gezicht geven'. Gesprekspartners is gevraagd of zij op een zelfgekozen locatie op de foto wilden. Foto's van de bewoners die daar gehoor aan hebben gegeven, zijn te vinden aan het begin en einde van ieder hoofdstuk in dit rapport. Daarmee wordt nog eens benadrukt dat dit rapport niet alleen gaat over beleid, regels en besluiten, maar vooral en allereerst over mensen. Over de Groningers die de gevolgen van de gaswinning – positief en negatief – ondervinden, soms nog dag in dag uit.



Hoofdstuk 2

Hoofdconclusie: Belangen Groningers structureel genegeerd bij gaswinning

Hoofdconclusie: Belangen Groningers structureel genegeerd bij gaswinning

60 jaar gaswinning Groningen heeft Nederland veel gebracht, maar heeft de Groningers veel gekost. Er zijn inmiddels ruim 1.600 aardbevingen in Groningen geweest en daar komen elke maand nog bevingen bij. Er zijn tot eind 2022 ruim 267.000 schademeldingen gedaan, waarvan er inmiddels ruim 230.000 zijn afgehandeld. Bij 85.000 gevallen ging het om meer dan één keer schade. En juist die herhalende schade is fnuikend. Iedere nieuwe aardbeving leidt tot onrust en angst bij Groningers. Het gaat allang niet meer om 'trillende kopjes in de kast'. Het gaat om de reële zorg of de baby nog wel boven kan slapen als de woning eerst wel, en later toch niet onveilig wordt verklaard. Om de stress en de enorme mentale drempel om het huis wéér op scheuren te controleren na de zoveelste beving, omdat bewoners weten hoeveel moeite en energie het kost om die schade hersteld te krijgen. Het gaat om het uitstellen van keuzes over een nieuwe baan elders omdat het huis niet verkocht kan worden. Kortom, het gaat om het leven in onveiligheid en in voortdurende onzekerheid: wanneer houdt het nu eens op?

De commissie vindt dat de ontstane situatie met recht betiteld kan worden als 'rampzalig'. Dat mag een flinke uitspraak lijken, maar lang niet iedereen realiseert zich dat Nederland weinig situaties kent die zo'n groot aantal gedupeerden tot gevolg hebben gehad. Ter vergelijking: het aantal bewoners met schade is gelijk aan het aantal bewoners van de steden Leiden en Alkmaar bij elkaar opgeteld.

Het antwoord op de centrale vraag hoe deze situatie zo heeft kunnen ontstaan, ligt volgens de commissie in het feit dat de werelden van beslissers enerzijds en bewoners anderzijds strikt gescheiden zijn en totaal van elkaar verschillen. De winning van aardgas was voor de Staat en de oliemaatschappijen zó succesvol en lucratief dat er amper oog was voor de langetermijn-risico's en voor de steeds sterker wordende signalen uit de buitenwereld. Pas op het moment dat andere partijen afdwingen dat er geluisterd moet worden, komt er schoorvoetend verandering in de zaak. Door een combinatie van adviezen van toezichthouder Staatstoezicht op de Mijnen, maatschappelijke druk uit de regio en uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, besluit het kabinet tot stapsgewijze afbouw. Uiteindelijk wordt zelfs de gaskraan dichtgedraaid, terwijl er nog veel winbaar gas in de grond zit.

Dit alles had volgens de commissie anders kunnen verlopen als er eerder geluisterd was naar Groningers. Nu is de gaswinning in Groningen uitgelopen op een ongekend systeemfalen, van zowel publieke als private partijen die hun plichten hebben verzaakt. Echte keuzes zijn te lang niet gemaakt en beslissers zijn te lang weggebleven van verantwoordelijkheden en risico's. Stelselmatig zijn de belangen van Groningers genegeerd bij de gaswinning. De commissie licht hier toe hoe zij tot deze conclusie komt. Daarvoor gaat zij terug in de tijd.

Samenwerking tussen Staat en oliemaatschappijen succesvol om opbrengsten gasveld te maximaliseren

Direct na de vondst van de grote gasbel bij Slochteren wordt nagedacht over de beste wijze om het gevonden gas te winnen. Welke partij heeft de expertise om dat te doen? En kan het gasveld zo worden geëxploiteerd dat al het gas uit het gasveld gewonnen kan worden? Dit denkproces resulteert in de keuze voor wat tegenwoordig een 'publiek-private samenwerking' genoemd wordt. De Staat besluit samen met de voorgangers van Shell en ExxonMobil te participeren in de Maatschap Groningen en in de naamloze vennootschap Nederlandse Gasunie.

In 1963 krijgt de NAM de rechten om het gas te winnen uit het veld bij Slochteren. Die rechten zijn eeuwigdurend en de NAM wordt daarmee in de praktijk eigenaar van al het gas dat in het Groningenveld zit. Tegelijkertijd maakt de Staat aanvullende afspraken over een aandeel in de kosten en opbrengsten en over de benoeming van een regeringsvertegenwoordiger. Het geheel van samenwerkingsafspraken tussen de Staat en de oliemaatschappijen – over de winning door de NAM en de verkoop door Gasunie – is later het ‘gasgebouw’ gaan heten. Met deze set van afspraken verzekert de Staat zich van invloed op de wijze en snelheid van winning.

Voor de vormgeving van de Maatschap Groningen wordt een speciale constructie gekozen: een stille maatschap. Dat is bijzonder. Deze constructie komt tegemoet aan de wens van de olie-maatschappijen om de deelname van de Staat bij de winning en verkoop van gas niet openbaar te maken, zodat deze onzichtbaar blijft voor andere landen en andere oliemaatschappijen. De constructie van een stille maatschap betekent namelijk onder andere dat er geen jaarverslagen gepubliceerd worden. Het grote aandeel van de Staat bij de exploitatie is daarmee voor buiten-staanders aan het oog onttrokken. Baten van de Groningse gaswinning stromen op die manier in stilte naar de staatskas, waardoor de belangen van oliemaatschappijen Shell en ExxonMobil in andere delen van de wereld niet in gevaar komen. Het risico is anders dat andere landen een vergelijkbaar aandeel in de exploitatie gaan opeisen als de Nederlandse Staat.

Het aardgas en de gekozen constructie voor de winning en verkoop brengen Nederland grote welvaart. Alle partijen in het gasgebouw hebben hetzelfde doel voor ogen: maximalisatie van de waarde van het Groningse gas zonder daarbij de energiemarkt in bredere zin te verstoren. Het gaat daarbij niet alleen om de hoogste prijs voor een kubieke meter gas, maar ook om de strategische toepassing ervan, bijvoorbeeld door het gas niet te gebruiken in energiecentrales. Die kunnen ook prima op andere brandstoffen draaien. Shell en ExxonMobil zien hun investe-ringen in Groningen stevig renderen. En de Staat krijgt het grootste aandeel in de opbrengsten, dat in de loop van de decennia nog verder toeneemt. Daarmee profiteert heel Nederland van de in 1963 strategisch gekozen constructie. Al in de jaren ’70 lopen de aardgasbaten voor de Nederlandse Staat in de miljarden. De opbrengst piekt in 1985. Dan bedragen de aardgasbaten omgerekend 11 miljard euro per jaar, hetgeen 5% is van de totale Nederlandse economie. De gaswinst uit Groningen vormt de financiële basis van de verzorgingsstaat Nederland. Volgens de Algemene Rekenkamer (2022) bedragen de totale gasbaten voor de Staat tot op heden, rekening houdend met inflatie, 454 miljard euro[19], waarvan – volgens becijferingen van Shell – 363 miljard euro[20] uit het Groningenveld. De samenwerkingsconstructie zoals die aan het begin van de jaren ’60 wordt uitgedacht, is buitengewoon effectief, omdat alle partijen dezelfde doelstelling voor ogen hebben. Alle partijen in het gasgebouw hebben baat bij een zo hoog mogelijke opbrengst van de gasverkopen. Sterker nog, dit is ook het enige doel dat in alle afspraken is vastgelegd. Over andere publieke belangen dan waardemaximalisatie voor de Staat wordt niets afgesproken.

19 Algemene Rekenkamer (2022).

20 Shell. Schriftelijke inlichting met een overzicht van de totale kosten en opbrengsten per jaar van de aardgaswinning uit het Groningenveld voor Shell met daarbij een specificatie van de bedragen van de aardgaswinning uit het Groningenveld die via Shell naar andere partijen in het Gasgebouw zijn gegaan, 8 april 2021.

Constructie onttrokken aan zicht van buitenwereld
De gekozen constructie van het gasgebouw is succesvol om de opbrengsten van het Groningenveld te maximaliseren, zoals ook is vastgelegd in de samenwerkingsafspraken uit 1963. De commissie concludeert echter ook dat de constructie veel nadelen heeft. Een daarvan is dat de samenwerkingsafspraken voor een groot deel geheim blijven, en dus onttrokken zijn aan het zicht van de buitenwereld. De concurrentie, en daarmee ook de rest van de buitenwereld, krijgt slecht zicht op het reilen en zeilen van het samenwerkingsverband. Het gebrek aan transparantie maakt het ook voor de Tweede Kamer en de Groningers moeilijk om te doorgronden hoe het samenwerkingsverband precies functioneert. Informatie uit het gasgebouw wordt lang niet altijd gedeeld met de buitenwereld. Dit maakt het moeilijk om invloed uit te oefenen op de besluitvorming. Illustratief daarvoor is het feit dat de samenwerkingsovereenkomst uit 1963 pas in 2018 openbaar wordt, nadat deze via de Groningse gedupeerde Sijbrand Nijhoff in het Nationaal Archief is gevonden. De commissie vindt het onverstandig dat informatie over de wijze van samenwerken in het gasgebouw zo lang en zo structureel geheim gehouden is.

Een tweede belangrijk nadelig aspect is het autonome handelen van de regeringsvertegenwoordigers. De regeringsvertegenwoordigers en -commissarissen in het gasgebouw zijn ambtenaren. Er heerst lange tijd onduidelijkheid over het mandaat van de regeringsvertegenwoordigers en -commissarissen en gaandeweg wordt het steeds gebruikelijker dat de minister minder betrokken wordt bij de gaswinning in Groningen. De commissie heeft de indruk dat ambtenaren de minister lange tijd liever niet lastigvallen met de winnings- en verkoopstrategie van het Groningse aardgas. De strategie van het gasgebouw onttrekt zich daarmee in belangrijke mate aan het zicht van de minister. Ook onttrekt deze strategie zich daarmee aan de parlementaire controle: de Tweede Kamer is mede door deze handelwijze onzorgvuldig, onvolledig of onjuist geïnformeerd over belangrijke ontwikkelingen in het gasdossier.

Veiligheid van Groningers te lang genegeerd
Een belangrijke tekortkoming van de gekozen samenwerkingsconstructie is dat andere publieke belangen die zich in de loop van de decennia aftekenen, zoals veiligheid en gezondheid van bewoners, niet zijn belegd. Ze zijn door bepalingen in de Mijnbouwwet wel randvoorwaardelijk aanwezig, maar maken nauwelijks of geen onderdeel uit van het besluitvormingsproces. Andere publieke belangen dan het maximaliseren van de opbrengsten voor de Staat en het veiligstellen van voorzieningszekerheid zijn niet geborgd in het gasgebouw zoals dat in 1963 is vormgegeven.

Signalen van buiten het gasgebouw worden niet opgepakt
Als in een organisatie bepaalde publieke belangen niet geborgd zijn, kunnen in zijn algemeenheid signalen van buiten aanleiding zijn om de organisatie zo te wijzigen dat deze belangen wél meegewogen worden. De commissie heeft in haar onderzoek diverse momenten gesignaleerd die aanleiding hadden kunnen zijn om de organisatie van het gasgebouw dusdanig te wijzigen dat ook andere publieke belangen een vanzelfsprekender onderdeel van besluitvorming waren geworden.

Dat had bijvoorbeeld gekund in 1993, toen de Begeleidingscommissie Onderzoek Aardbevingen constateerde dat er een verband is tussen gaswinning en aardbevingen. Dat had aanleiding kunnen zijn om structureel en systematisch in kaart te brengen welke gevolgen de gaswinning

had. Ook de invoering van de Mijnbouwwet in 2003 had een moment kunnen zijn om de samenwerking binnen het gasgebouw te herzien. Mijnbouwconcessies worden vanaf dat moment niet meer voor de eeuwigheid verstrekt, maar krijgen een einddatum. Dit uitgangspunt wordt echter niet toegepast op de gaswinning uit het Groningenveld.

Ook het advies van Staatstoezicht op de Mijnen uit januari 2013, waarin duidelijk wordt gemaakt dat er slachtoffers kunnen vallen als gevolg van de steeds zwaardere aardbevingen, had aanleiding kunnen zijn om de belangen van Groningers beter te beschermen. De toezichthouder legt begin 2013 heel nadrukkelijk op tafel dat de productie zo snel mogelijk als realistisch is omlaag moet om de veiligheid van Groningers te borgen. Hoewel dit advies bij een enkeling weerklank vindt, leidt het tot geen enkel initiatief om uit voorzorg de gaskraan iets dicht te draaien. Ook het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid uit 2015 en de fakkeltochten in Groningen in 2016, 2017 en 2018, waarbij duizenden Groningers actief hun zorgen uiten over de gaswinning, vormen geen aanleiding voor wezenlijke aanpassingen om belangen van Groningers beter mee te wegen.

Leveringszekerheid als rookgordijn
Partijen in het gasgebouw maken vaak gebruik van het argument van leveringszekerheid om geen aanpassingen te hoeven doen in het gasgebouw. De leveringszekerheid van aardgas in Nederland is ongekend hoog. Voor Gasunie en GasTerra is de hoge leveringszekerheid een belangrijk verkoopargument. De betrouwbaarheid van de Nederlandse gasleveringen resulteert in een hogere verkoopprijs dan van vergelijkbaar gas uit andere bronnen. Voor het ministerie van Economische Zaken is leveringszekerheid eveneens een belangrijke doelstelling, omdat leveringszekerheid van belang is voor veel economische sectoren in Nederland. Ook huishoudens in Nederland profiteren van de hoge leveringszekerheid; er is nooit een moment geweest dat er geen gas was voor verwarmen of koken.

Die hoge standaard wordt door het ministerie van Economische Zaken op verschillende momenten aangegrepen om te betogen dat de gaswinning vanuit het oogpunt van leveringszekerheid niet naar beneden kan. Dat gebeurt ook op momenten dat er wel degelijk mogelijkheden zijn om – soms tegen aanzienlijke kosten – de leveringszekerheid op andere manieren te garanderen. Leveringszekerheid wordt als rookgordijn gebruikt; de buitenwereld wordt bewust niet wijzer gemaakt. Te lang is leveringszekerheid als onbeïnvloedbaar gegeven gepresenteerd en beschouwd.

Problemen structureel onderschat
De partijen in het gasgebouw hebben de problemen die de gaswinning met zich meebracht structureel onderschat. De mogelijkheid dat de gaswinning tot aardbevingen leidt, is lange tijd niet serieus genomen. Wanneer duidelijk wordt dat dat verband er inderdaad is, wordt te lang uitgegaan van te optimistische inschattingen van de maximale zwaarte van aardbevingen. De onderliggende onzekerheidsanalyses worden door alle partijen, waaronder zelfs exploitant NAM, niet nauwkeurig gelezen.

Er wordt niet serieus gekeken naar mogelijkheden om aardbevingen te verminderen. De schade die de aardbevingen teweeg hebben gebracht en de inzet die nodig is om die schade op te lossen, worden chronisch onderschat. Dat geldt ook voor de omvang en aanpak van versterking.

De uitvoeringsproblemen bij de toekenning van schademeldingen en het versterken van huizen, maken dat Groningers er een probleem bij krijgen, in plaats van een oplossing.

Ontwikkelingen in de buitenwereld maken drastische stappen uiteindelijk onontkoombaar
Omdat geen van de bovenstaande signalen goed wordt opgepakt en de problemen voor Groningers zo structureel worden onderschat, gaan partijen die zelf geen onderdeel zijn van het gasgebouw, op zoek naar effectieve manieren om invloed uit te oefenen op de bron van het probleem: de hoogte van de gaswinning. Dat lukt de Tweede Kamer niet, maar verschillende Groningse partijen wel. De Groningse overheden en belangengroeperingen gaan in beroep tegen de winningsplannen. Ze doen dat voor het eerst bij het winningsbesluit dat de minister in 2013 neemt over het eerste winningsplan dat de NAM indient na de beving bij Huizinge. De Groningse partijen krijgen in november 2015 gelijk van de Raad van State. Deze stelt het winningsniveau in een voorlopige voorziening lager vast dan de minister deed. Ook op latere momenten corrigeert de Raad van State de minister door de gaswinning verder te verlagen.

Belangengroeperingen zijn ondertussen hard op zoek naar effectieve manieren om invloed uit te oefenen op de Groningse gaswinning. Druk uitoefenen of een moreel appel doen op de oliemaatschappijen (en zelfs op de Staat) haalt niet veel uit. Uiteindelijk vinden zij onverwacht een achilleshiel bij de oliemaatschappijen: het forceren van een rechterlijke beslissing dat het Openbaar Ministerie moet onderzoeken of de NAM strafrechtelijk kan worden vervolgd. Dat blijkt een echte gamechanger. De strafzaak die belangengroeperingen starten, heeft grote impact op de besluitvorming in het gasgebouw. De dreiging van strafrechtelijke vervolging vanwege de gaswinning zorgt ervoor dat Shell en ExxonMobil niet langer willen dat de verantwoordelijkheid voor de winning bij de NAM ligt.

De onderschatting van de impact van de gaswinning op Groningers door alle partijen uit het gasgebouw leidt ertoe dat de NAM uiteindelijk haar *license to operate* (maatschappelijk draagvlak) in de regio verliest. Partijen uit het gasgebouw raken ervan overtuigd dat het stopzetten van de gaswinning onontkoombaar wordt. Het is minister Wiebes van Economische Zaken die dat besluit in 2018 na de beving bij Zeerijp aan de ministerraad voorlegt, maar de beide aandeelhouders van de NAM hebben in 2017 eveneens al plannen op tafel gelegd om de gaswinning stop te zetten.

Niet nagedacht over exitstrategie
Met het stopzetten van de gaswinning doet zich nog een andere tekortkoming van de oorspronkelijke opzet van het gasgebouw voor. Bij de start van de samenwerking is wel nagedacht over het langdurig vastleggen van afspraken over de winning. Er zijn echter – ondanks waarschuwingen van ambtenaren van het ministerie van Financiën in 1963 – onvoldoende waarborgen ingebouwd om de samenwerking te kunnen beëindigen. Het voorzien in zulke waarborgen wordt ook wel een 'exitstrategie' genoemd. Het gevolg is dat de Staat en de oliemaatschappijen onafgebroken onderhandelen over de voorwaarden waaronder de afbouw van de gaswinning plaats kan vinden. Er wordt geruzied over de laatste gasvoorraden, die niet gewonnen kunnen worden, over de kosten die gemaakt moeten worden voor het afhandelen van de schade als gevolg van de gaswinning en over het voltooien van de versterkingsoperatie. De consequenties hiervan komen wederom bij de bewoners te liggen. Doordat de Staat, Shell en ExxonMobil bij de start van de gaswinning nooit afspraken hebben gemaakt over het beëindigen van de gaswinning, leidt het stopzetten van de winning tot veel onderhandelingen

over de verdeling van de kosten en opbrengsten. Dat gaat niet alleen over de kosten en opbrengsten van de gaswinning, maar ook over de kosten van schade en versterking. Dit heeft zijn weerslag op de afhandeling: partijen treuzelen omdat ze niet weten welke kosten ze zelf moeten dragen. De samenwerking in het gasgebouw is door het ontbreken van een exit-strategie zelfs in de nadagen van de gaswinning nog schadelijk voor Groningen.

Wel excuses, maar beloofde beterschap blijft uit
In de loop van de tijd hebben veel partijen in het gasgebouw hun excuses aangeboden aan de Groningers en beterschap beloofd. Dat laat zien dat de analyse dat het misgelopen is bij de gaswinning in Groningen breed gedeeld wordt. Zo zegt NAM-directeur Gerald Schotman in 2015: *"Ik betreur het ten zeerste dat de aardbevingen voor zoveel mensen tot problemen leiden en ik wil daarvoor mijn excuses aanbieden."*[21] Shell-directeur Marjan van Loon volgt een jaar later: *"Ook wij erkennen helemaal dat de Groningers natuurlijk het overgrote deel van de lasten hebben gekregen van de gaswinning, waar we in Nederland onze welvaart aan te danken hebben gehad. Het spijt me. Sorry."*[22] In 2019 volgen uitvoerige excuses van de minister-president namens het kabinet, voor drie verschillende aspecten van het dossier, die dagblad Trouw als volgt samenvat: *"Omdat veiligheid in het gaswinningsgebied nooit een rol heeft gespeeld, omdat de overheid de ernst van de situatie veel te lang heeft onderschat en omdat bij het schadeherstel snelheid en voortvarendheid het steeds hebben afgelegd tegen juridische precisie."*[23]

Het valt de commissie op dat de beloofde verbeteringen tot nu toe niet zijn gerealiseerd. Hoewel er sindsdien veel is geprobeerd, merken Groningers daar tot op heden te weinig van. Vergadertafeloplossingen die het leed voor Groningers moeten verzachten, kunnen in de praktijk het verschil te vaak niet maken. De commissie is van mening dat excuses alleen van waarde zijn als deze vervolgens in de praktijk tot beterschap leiden.

Problemen in Groningen niet voorbij
Met het dichtdraaien van de gaskraan wordt de primaire oorzaak van de aardbevingen in Groningen weggenomen. Dat betekent echter niet dat de bodembeweging daarmee onmiddellijk stopt. Er zijn nog altijd drukverschillen in de Groningse ondergrond, die de komende tientallen jaren tot nieuwe bevingen kunnen leiden. In Limburg zijn er een kleine 50 jaar na sluiting van de laatste mijn nog altijd schadegevallen door mijnbouw. Het is te verwachten dat ook in Groningen nog lang (rest)schade door gaswinning zal optreden. Hoelang dat gaat duren, kan niemand voorspellen. Het risico bestaat dat Groningers het daarbij alleen nog maar lastiger krijgen. Als de gaswinning volledig gestopt is en Shell en ExxonMobil besluiten de NAM te ontmantelen, bestaat de reële kans dat het nog moeilijker zal worden om toekomstige schades te verhalen. De commissie komt daarom in hoofdstuk 5 met een aantal aanbevelingen om te voorkomen dat die angst bewaarheid wordt. Met andere woorden, hoe kan de situatie zodanig gekeerd worden dat de belangen van Groningers niet langer achteraan komen, maar boven het belang van gaswinning worden gesteld?

21 NAM (20 april 2015).
22 Hoorzitting Tweede Kamer over het ontwerpbesluit gaswinning Groningen, 8 september 2016.
23 Markus (4 juni 2019).

Hoofdstuk 3

Waar ging het mis?

3.1 Conclusie 1. Ernst problemen in Groningen structureel onderschat

De commissie constateert dat de aardbevingsproblematiek in Groningen structureel is onderschat, gedurende tientallen jaren. Dat begint ermee dat niet alleen de NAM, Shell en ExxonMobil, maar ook onafhankelijke kennisinstituten en experts lange tijd ontkennen dat de gaswinning in Groningen leidt tot aardbevingen. En wanneer de relatie pas vele jaren later wordt erkend, wordt lang gedacht dat het met de maximale magnitude wel mee zal vallen en worden de hoge piekgrondversnellingen genegeerd. Bovendien wordt de omvang van de schade als gevolg van aardbevingen stelselmatig te laag ingeschat. Ook de versterkingsoperatie wordt vanaf het begin onderschat. De commissie tilt zwaar aan deze onderschattingen: als de aardbevingsproblematiek van het begin af aan serieus genomen was, had veel ellende voorkomen kunnen worden. Daar komt bij dat niet alleen de Haagse beslissers de problemen in Groningen lange tijd onderschatten, maar ook de landelijke media en een groot deel van de rest van Nederland. Dat heeft er in de ogen van de commissie mede toe geleid dat Groningers niet altijd op solidariteit konden rekenen. De belangrijkste momenten waarop de aardbevingsproblematiek is onderschat, zet de commissie hieronder uiteen.

Lange tijd ontkenning van verband gaswinning en aardbevingen

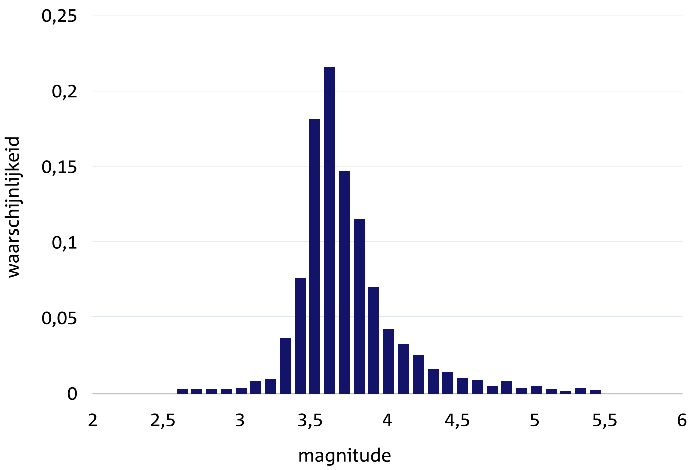
Bij de start van de gaswinning in Groningen weet nog niemand dat de gaswinning tot aardbevingen zal leiden. Lange tijd wordt gedacht dat gaswinning alleen bodemdaling tot gevolg heeft. Een aardbeving in de omgeving van Assen in 1986 brengt daarin verandering. Voor het KNMI is deze beving een complete verrassing. In de media wordt de vraag gesteld of de beving een verband heeft met gaswinning. De NAM ontkent dit (*'flauwekul'*). De NAM ziet zich later gesteund door een rapport van het Massachusetts Institute of Technology (MIT), dat de opdracht krijgt de bodemdalingscijfers van de NAM te controleren. Het MIT concludeert in april 1990 dat het niet uitgesloten, maar wel uiterst onwaarschijnlijk is dat zich in Groningen een door gaswinning veroorzaakte aardbeving – ook wel 'geïnduceerde aardbeving' genoemd – zal voordoen. In het onderliggende rapport schat het MIT de kans op een aardbeving van een magnitude 3 of meer op *'minder dan 10%'* in de komende 50 jaar. Deze inschatting krijgt echter veel minder aandacht en roept – ten onrechte – weinig vragen op bij de betrokken partijen.

Terwijl de NAM naar buiten toe blijft ontkennen, leveren buitenstaanders een belangrijke bijdrage aan een omslag in het denken. Buitenstaander Meent van der Sluis vraagt aandacht voor het verband tussen de winning en aardbevingen. Daarin krijgt hij in 1990 steun van Hans Roest, een onderzoeker van de TU Delft die stelt dat de onderbouwing van Van der Sluis weliswaar niet klopt, maar de conclusie wel. In 1993 meldt ook het Onafhankelijk Geologen Platform dat lichte aardbevingen als gevolg van gaswinning mogelijk zijn.

Ondertussen voeren Tweede Kamerleden de politieke druk op na nieuwe bevingen. In reactie zegt de minister van Economische Zaken de Tweede Kamer in 1990 toe een multidisciplinair onderzoek te overwegen. In 1993 verschijnt het eindrapport van deze Begeleidingscommissie Onderzoek Aardbevingen (BOA), waarin de NAM, het KNMI, de Rijks Geologische Dienst en Staatstoezicht op de Mijnen zitting hebben. In dit rapport stelt de BOA vast dat er een relatie is tussen gaswinning en aardbevingen. Dat is 30 jaar na de start van de exploitatie van het Groningenveld. In de ogen van de commissie is dit een ongelofelijk lange tijd, zeker gezien het feit dat de eerste vragen over een mogelijk verband tussen gaswinning en aardbevingen al in 1976 zijn gesteld. Bovendien gebeurt er in de tien jaar na de publicatie van het BOA-rapport relatief weinig met de nieuwe inzichten – op het instellen van een werkgroep Aardbevingen

na, later opgevolgd door de Technische commissie bodembeweging. Deze commissie adviseert de minister over de relatie tussen aardbevingen en gaswinning en heeft een informatiefunctie voor bewoners.

Te lang gedacht: aardbevingen hebben een maximale magnitude van 3,9
De structurele onderschatting van de aardbevingsproblematiek ziet de commissie ook terug in de onderschatting van de maximaal mogelijke zwaarte van aardbevingen. Aanvankelijk leek de maximale magnitude tussen de 3,0 en 3,5 op schaal van Richter te liggen: het MIT (1990) rekent met een waarde van 3,0 en het BOA-rapport (1993) schat de magnitude op maximaal 3,3. Vijf jaar later, in 1998, stelt het KNMI dit getal bij in een nieuwe studie. Daarin wordt de maximale magnitude geschat op 3,8 op de schaal van Richter. De schade van aardbevingen met deze magnitude zou meevallen en vooral leiden tot lichte schade aan huizen op grote schaal. Het KNMI stelt de maximale magnitude in 2004 bij naar 3,9.



Figuur 3.1 KNMI-schatting van de maximale magnitude op basis van aardbevingen in Groningen, in de periode 1998-2003
Bron: Eck, van et al. (2004).

Deze maximale magnitude van 3,8 of 3,9 op de schaal van Richter domineert al die jaren het politieke en maatschappelijke debat en is leidend bij de besluitvorming. Het is echter ook op basis van de studie van het KNMI (2004) een serieuze onderschatting van de maximale magnitude. De bovenstaande figuur laat zien dat het hier om een kansverdeling gaat die schattingen van de maximale magnitude weergeeft.[24] Er is een kans van 84% dat de zwaarst mogelijke aardbeving een maximale magnitude heeft van 3,9. Om met meer zekerheid een uitspraak te doen over de zwaarst denkbare aardbeving, hanteren onderzoekers doorgaans een 95%-betrouwbaarheidsinterval. Dan heeft de zwaarste beving maximaal een magnitude

24 Eck, van et al. (2004).

van 4,0. Maar in dat geval is er nog altijd 5% kans dat er ook zwaardere bevingen mogelijk zijn. De gehanteerde waarde voor de maximale magnitude geeft daarmee niet het absolute maximum weer. Tegenwoordig geeft de NAM een bandbreedte van de maximaal mogelijke magnitude weer, vanwege de grote onzekerheden in de berekening.

De commissie acht het laakbaar dat in al die jaren na het verschijnen van de KNMI-studies iedereen de in de samenvatting genoemde maximale waarde als absolute bovengrens hanteert, terwijl de onderliggende schattingen laten zien dat ook zwaardere aardbevingen mogelijk zijn. Niemand van de direct betrokkenen, of het nu gaat om wetenschappers of wetenschappelijk opgeleide medewerkers van de NAM, Shell of ExxonMobil, heeft in de periode 1998 tot 2012 de conclusie tegengesproken dat er geen zwaardere bevingen mogelijk zijn dan 3,8 of 3,9 op de schaal van Richter. Er is daardoor ook sprake van tunneldenken dat aardbevingen in Groningen hooguit tot geringe schade kunnen leiden. Ook NAM-directeur Van de Leemput is niet op de hoogte van de onzekerheidsmarge in de analyse: *"Nou, in mijn ogen was 3,9 de bovengrens, los van het feit dat je nooit weet wat er precies zou kunnen gebeuren. 3,9 was een solide bovengrens, zo heb ik dat rapport gelezen."*[25]

De commissie vindt het moeilijk te begrijpen dat het KNMI als opsteller van de rapporten van 1998 en 2004 niet aan de bel heeft getrokken toen onderzoekers zagen en hoorden hoe er met hun conclusies werd omgegaan. Dit heeft het tunneldenken bestendigd, waarvan de Groningers uiteindelijk de dupe zijn geworden.

Pas eind 2012, na de zware aardbeving bij Huizinge, komt Staatstoezicht op de Mijnen tot de conclusie dat de tot dan toe aangehouden maximale magnitude van aardbevingen in Groningen van 3,9 op de schaal van Richter niet langer houdbaar is. Twee medewerkers van de toezichthouder maken, anders dan het KNMI tot dan toe doet, een analyse van alleen de bevingen die gerelateerd zijn aan het Groningenveld, in plaats van alle gaswinningsgerelateerde aardbevingen. Dat levert ontluisterende nieuwe inzichten op. De medewerkers concluderen dat zwaardere aardbevingen wel degelijk mogelijk zijn én dat op basis van de beperkte data niet vast te stellen is wat de maximaal mogelijke magnitude van de bevingen is. De commissie acht het verbazingwekkend én prijzenswaardig dat medewerkers van Staatstoezicht op de Mijnen als relatieve buitenstaanders in zo korte tijd de gangbare redenering onderuit halen. Ze doen dat bovendien op zodanig overtuigende wijze dat de NAM als exploitant, haar aandeelhouders Shell en ExxonMobil en de kennisinstituten TNO en KNMI, die dat werk eigenlijk hadden moeten doen, uiteindelijk niet anders kunnen dan deze belangrijkste nieuwe conclusies onderschrijven.

Omvang en aard schadelijke gevolgen aardbevingen stelselmatig onderschat

De schadelijke gevolgen van aardbevingen in Groningen worden stelselmatig onderschat. Dat heeft twee oorzaken. De eerste is dat internationaal gewoonlijk de schaal van Richter wordt gebruikt voor de aanduiding van de zwaarte van aardbevingen. Gebruik van deze schaal geeft voor Groningen een vertekend beeld, omdat een beving van dezelfde magnitude in Groningen veel grotere schade aanricht dan elders. Dat komt omdat de schaal van Richter een maat is voor

25 Verslag openbaar verhoor van de heer Van de Leemput, 31 augustus 2022.

de energie die bij een aardbeving vrijkomt. Natuurlijke aardbevingen doen zich veelal voor op een diepte van zo'n 10 tot 100 kilometer. Daarbij wordt die energie over een veel groter gebied verspreid dan bij de bevingen ten gevolge van gaswinning. Die laatste vinden namelijk vaak veel minder diep plaats, op zo'n 3 kilometer. Bij een ondiepe beving bereikt een veel groter deel van de energie de bovengrond. Zo'n beving is veel beter voelbaar en richt ook meer schade aan.

De tweede reden waarom de gevolgen van aardbevingen in Groningen worden onderschat, is de bodem zelf. Natuurlijke bevingen treden vaak op in rotsachtig gesteente dat een groot deel van de energie van een aardbeving kan absorberen. De slappe klei- en veenbodem in Groningen doet dat niet. Integendeel zelfs, in sommige gevallen resoneren de bevingen in de klei, waardoor de trillingen aan de oppervlakte juist worden versterkt en de aardbeving meer schade aanricht.

Een veel betere maat voor de schade van een aardbeving is dan ook de grondversnelling die optreedt bij bevingen. De bevingen bij Huizinge in 2012, met een magnitude van 3,6 op de schaal van Richter, en die bij Zeerijp in 2018, met een magnitude van 3,4 op de schaal van Richter, hebben een maximale grondversnelling van 0,1g. Dit is vergelijkbaar met de beving bij Roermond in 1992, die een magnitude had van 5,8 op de schaal van Richter. Doordat er lange tijd geen meetnetwerk was om de grondversnellingen aan de oppervlakte te meten, was er slecht zicht op hoe hoog die grondversnellingen zijn bij aardbevingen in Groningen. Het duiden van de zwaarte van aardbevingen in Groningen aan de hand van de schaal van Richter draagt bij aan de onderschatting van de problemen.

Omvang en complexiteit versterkingsoperatie stelselmatig te optimistisch ingeschat
Pas in januari 2013, na het verschijnen van het advies van Staatstoezicht op de Mijnen, wordt duidelijk dat de schade aan gebouwen zo groot kan zijn dat ook letsel niet uit te sluiten is. Dat betekent de start van de zogenoemde 'versterkingsoperatie'. Elementen die makkelijk voor letsel kunnen zorgen, zoals een ornament of een schoorsteen, worden aangepakt, bijvoorbeeld door de stenen schoorsteen te vervangen door een lichtgewicht variant. Al snel wordt duidelijk dat niet volstaan kan worden met zulke relatief eenvoudige ingrepen. Bij sommige huizen is er sprake van instortingsgevaar bij zwaardere bevingen. In die gevallen zijn constructieve ingrepen nodig.

In het eerste jaar worden bij zo'n 1.000 huizen versterkingsmaatregelen getroffen. Het ministerie van Economische Zaken maakt in dat eerste jaar ook de afspraak met de NAM dat er 3.000 woningen worden versterkt in 2015 en 5.000 in 2016. Die aantallen blijken veel te optimistisch. Het versterken van een huis is in de praktijk veel complexer dan in eerste instantie gedacht. Het aantal te versterken huizen neemt veel sneller toe dan het aantal huizen dat versterkt is. Dat patroon blijkt zich de daaropvolgende jaren te herhalen. Het aantal huizen waarbij gekeken moet worden of er versterkingsmaatregelen nodig zijn, blijft oplopen, terwijl ook de planning per huis herhaaldelijk naar boven bijgesteld moet worden.

De onderschatting van de versterkingsoperatie wordt ook in 2018 duidelijk zichtbaar. Met het dichtdraaien van de gaskraan verwacht minister Wiebes van Economische Zaken aan het begin van het jaar de omvang van de versterkingsoperatie terug te kunnen brengen naar

3.000 woningen. De impact van de beëindiging van de gaswinning blijkt echter veel minder groot. Medio 2019 staat de teller weer op een werkvoorraad van 26.000 adressen.

Impact schadeafhandeling en versterkingsoperatie op bewoners onderschat
De laatste onderschatting van de problemen in Groningen betreft de onzekerheid over de schadeafhandeling en de versterkingsoperatie die bewoners ervaren. De processen van schadeafhandeling en versterking hebben enorme impact op bewoners, zoals ook in hoofdstuk 2 is beschreven. Alle gedoe, het papierwerk, de mensen over de vloer; dat vraagt veel tijd en geduld van gedupeerde bewoners. Gedupeerden maken zich bovendien vaak grote zorgen, over hun veiligheid, het gebrek aan oplossingen en de consequenties die dat heeft voor hun dagelijks leven. De impact van het besef dat hun huis mogelijk niet veilig is, is enorm. Het onderzoek van het onderzoeksprogramma *Gronings Perspectief* laat zien dat een deel van de bewoners, met name bewoners met meervoudige schade, stressgerelateerde gezondheidsklachten ontwikkelt, waaraan mensen vroegtijdig kunnen overlijden. Recent onderzoek van dit onderzoeksteam laat zien dat de gevolgen van de gaswinningsproblematiek voor bewoners onverminderd groot zijn.[26]

Niet alleen volwassenen ondervinden gevolgen, maar ook kinderen. Kinderen groeien door de aardbevingen in moeilijker omstandigheden op, met ouders die gestrest zijn en weinig tijd en aandacht voor hen hebben. Kinderombudsman Margrite Kalverboer geeft in haar openbaar verhoor een voorbeeld: *"Ik heb met een meisje, een jongvolwassen meisje, gesproken dat nu in Groningen woont en dat haar hele jeugd in het bevingsgebied gewoond heeft. Zij is gewoon in rouw en heeft verdriet, omdat ze zich realiseert dat haar hele jeugd in het teken heeft gestaan van de bevingen, de afhandeling, dat haar ouders niet beschikbaar waren."*[27]

Niet alleen beslissers, maar ook rest van Nederland en media onderschatten problemen Groningen
Het lange tijd onderschatten van de problemen in Groningen als gevolg van de gaswinning is niet voorbehouden aan mensen die daar beroepsmatig bij betrokken zijn. Ook een deel van de Nederlanders lijkt de problemen van de Groningers nauwelijks te kennen of serieus te nemen. Dit heeft de commissie herhaaldelijk verbaasd. De ernst van de zaak en de fundamentele veronachtzaming van de belangen van Groningers lijken vaak niet door te dringen tot de rest van Nederland. Ook bij de landelijke media lijkt dit lange tijd het geval. Waar dat aan ligt, is voor de commissie lastig te duiden.

Wat meespeelt is dat de aard van de problematiek het mogelijk maakt om deze problemen te negeren. De problematiek van Groningen wordt niet voor niets een 'ramp in slow motion' genoemd. Het gaat niet om een kortstondige rampzalige gebeurtenis. De Groninger problematiek strekt zich uit over verschillende decennia, waarbij de gevolgen na elke beving boven op de eerdere gevolgen komen. Zo ontstaat een opeenstapeling van problemen.

Daarnaast kan de afstand meespelen in de onderschatting van problemen. De aardbevingsproblematiek speelt 'helemaal in Groningen'. De commissie heeft in gesprekken vaak gehoord

26 Dückers et al. (januari 2023).
27 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Kalverboer, 14 oktober 2022.

dat als dit in de Randstad was gebeurd, het nooit zolang geduurd had voordat de ernst van de zaak en de belangen van bewoners op het netvlies waren gekomen.

Ook de manier waarop veel Groningers gewend zijn om te spreken over hun dagelijkse zaken kan onbedoeld hebben bijgedragen aan de onderschatting van de gevolgen. Zoals geestelijk verzorger Melissa Dales verklaart in haar openbaar verhoor: "*Ik denk dat dat ook wel passend is bij de Groninger mentaliteit: dingen zijn gewoon zo, daar doen we het mee. We werken hard, we praten niet al te veel als het niet nodig is. En als het moet, dan maken we er een paar woorden aan vuil maar niet al te veel.*"[28] Hoe het ook zij, dat de solidariteit vanuit de andere delen van Nederland met Groningers soms zo gering was, heeft er in de ogen van de commissie mede toe geleid dat Groningers zich niet gezien en gehoord voelen. In dat opzicht zijn Groningers in de steek gelaten.

Opeenstapeling van onderschattingen funest voor Groningers
Bij elkaar genomen heeft de stelselmatige onderschatting op al deze terreinen ertoe geleid dat lange tijd onvoldoende rekening is gehouden met de belangen van Groningers. Het leed van bewoners is stelselmatig miskend. De commissie betitelt deze opeenvolging van onderschattingen door alle betrokken partijen als nalatigheid ten opzichte van Groningers.

3.2 Conclusie 2. Geld dominant bij besluiten over gaswinning

Het succes van de samenwerking in het gasgebouw komt voort uit het gemeenschappelijke doel dat de partijen in het gasgebouw hebben afgesproken en nastreven: het optimaliseren van de waarde van het Groningenveld. De focus ligt bij alle partijen in het gasgebouw dan ook primair op de opbrengsten van de gaswinning. Het is niet verwonderlijk dat financiële overwegingen vaak een belangrijke rol spelen in de besluitvorming. De mate waarin de Staat zich eveneens door geld heeft laten leiden, heeft de commissie evengoed wel verbaasd. De commissie acht het logisch dat de verdeling van kosten en baten een van de belangrijkste punten van discussie is in een samenwerkingsverband tussen de Staat en commerciële partijen. De grote focus op de gasbaten en de angst om vastgelegde afspraken over de heel gunstige verdeling daarvan te verliezen, heeft echter in de hand gewerkt dat andere belangen – zoals het garanderen van veiligheid, beschermen van eigendom en opkomen voor gezondheid en welzijn van burgers – onvoldoende meegewogen werden in de besluitvorming. De commissie is van oordeel dat het aan de Staat is om ook juist deze publieke belangen te behartigen en vindt dat de Staat daarin ernstig tekortgeschoten is. Deze eenzijdige focus is mede de verklaring waarom andere publieke belangen dan de aardgasbaten in het gasgebouw te weinig aan de orde zijn gekomen. De belangrijkste momenten waarop de financiële belangen prevaleerden in de besluitvorming over de Groningse gaswinning licht de commissie hierna toe.

Staatskas vanaf het begin leidend bij aardgasbeleid
Al vanaf het begin van de samenwerking (1963) gaan heronderhandelingen over de samenwerkingsafspraken heel vaak over financiën, als een van de partijen het idee krijgt op te draaien voor een te groot aandeel van de kosten, of juist een te klein aandeel van de

28 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Dales, 12 september 2022.

opbrengsten dreigt te krijgen. Dat begint al in de jaren ’70, wanneer de hoge olieprijzen ook de gasprijzen omhoog stuwen. De Staat vergroot dan zijn aandeel in de opbrengsten met de invoering van de meeropbrengstregeling (veelal afgekort tot ‘MOR’) om de rijksbegroting te ondersteunen. Vanaf dat moment gaat een nog groter deel van de gasbaten boven een vooraf vastgestelde voet naar de Staat. Voor een klein deel van het gas geldt zelfs dat van de opbrengst 95% naar de Staat gaat.

De export van aardgas uit Groningen is een belangrijke inkomstenbron voor de Staat, waardoor de betalingsbalans al sinds eind jaren ’60 positief is. In 1981 worden de aardgasbaten gebruikt om de formatie van het kabinet-Van Agt II rond te krijgen. Door 4 miljard kubieke meter gas extra te verkopen, ontstaat er voldoende financiële ruimte om dit nieuwe kabinet te formeren. In algemene zin helpen de aardgasbaten de Staat door de economisch moeilijke jaren ’80 heen.

Extra financiële prikkels om winning te maximaliseren
Vanaf 2010 is het beleid bij GasTerra nadrukkelijk om het meerjarenproductieplafond zo dicht mogelijk te benaderen. Het door de minister vastgestelde productieplafond wordt daarmee ook het verkoopdoel. Dat is een logische doelstelling voor de partijen in het gasgebouw, omdat in het algemeen een hogere winning zorgt voor hogere opbrengsten. De bonussen binnen GasTerra zorgen bovendien voor een extra prikkel om het productieplafond zo dicht mogelijk te benaderen.

Keuze voor geld boven veiligheid leidt tot recordwinning in 2013
De hoge gaswinning in 2013 is een direct gevolg van de gehanteerde strategie om binnen het vastgestelde langjarige plafond een zo hoog mogelijke winning van gas uit het Groningenveld te realiseren (dus het plafond zo dicht mogelijk te naderen) en daarmee zo hoog mogelijke opbrengsten te genereren. Er worden sinds jaar en dag verkoopcontracten met het buitenland gesloten, opdat zo veel mogelijk Gronings gas verkocht kan worden, ook boven op wat er in Nederland zelf nodig is. Vanaf 2010 probeert verkoopkantoor GasTerra expliciet de vraag naar gas uit Groningen te vergroten door bijvoorbeeld het Groningse gas bij te mengen in andere gasstromen, of elektriciteitscentrales ervan te overtuigen om over te stappen op het gebruik van Gronings gas. Daarnaast gebruikt GasTerra klimaatbeleid als argument om bedrijven over te laten stappen op aardgas, omdat dat minder belastend is dan bijvoorbeeld kolen. Het alarmerende advies van Staatstoezicht op de Mijnen uit januari 2013 leidt niet tot het doorbreken van deze strategie, zelfs niet als diverse partijen binnen en buiten het gasgebouw daartoe oproepen.

In de loop van 2013 wordt duidelijk dat de winning in 2013 niet alleen niet teruggeschroefd wordt, maar zelfs beduidend hoger uitpakt dan in de jaren ervoor. Als GasTerra in mei 2013 signaleert dat de gaswinning in dat jaar, door relatief lage temperaturen in het voorjaar, hoger zal zijn dan van tevoren verwacht, zoekt het bedrijf contact met het ministerie van Economische Zaken. GasTerra realiseert zich dat een dergelijke hoge winning mogelijk gevoelig zal liggen en geeft aan het jaarvolume nog te kunnen beïnvloeden. Ambtenaren van het ministerie laten GasTerra in juni echter weten dat het gasbedrijf gewoon door kan gaan met de productie voor

dat jaar: "*Dit toont alleen maar dat NL Groningen hard nodig heeft.*"[29]Het maakt volgens de commissie haarscherp duidelijk dat de veiligheid van Groningers op dat moment geen rol van betekenis speelt. Partijen in het gasgebouw doen dat doelbewust: zij beseffen terdege hoe het voortzetten van de gaswinning in 2013 over kan komen in de buitenwereld. Ze benadrukken het belang van 'hoe je dit uitlegt'.

Gaswinning 2014 opgeschroefd vanwege rijksbegroting
Ook voor de Staat zijn de financiën vaak doorslaggevend bij besluiten. De gasbaten vormen een dusdanig onmisbaar deel van de staatsinkomsten dat vermindering hiervan een grote aanslag op de rijksbegroting vormt. Zeker in economisch moeilijke tijden weegt dat zwaar. Dat is het geval in 2014, wanneer voor het eerst een jaarlijks productieplafond wordt geïntroduceerd. Wanneer minister Kamp van Economische Zaken op advies van Staatstoezicht op de Mijnen eerst een plafond voorstelt van 40 miljard kubieke meter gas, dringt minister Dijsselbloem van Financiën aan op een hogere winning. In zijn openbaar verhoor geeft minister Dijsselbloem aan dat hij '*niet onder de indruk was van de kwaliteit van de onderbouwing van de adviezen die er wel lagen*'.[30] De Europese begrotingsregels maken een verdere teruggang van de gasproductie op dat moment in de ogen van het kabinet te kwetsbaar. "*Een geleide verlaging zoals besproken is al een grote aderlating voor de begroting*", zo schrijft minister Dijsselbloem op 10 januari 2014 aan minister Kamp.[31] Het plafond wordt uiteindelijk gesteld op 42,5 miljard kubieke meter gas. Het gemak waarmee de minister van Financiën de kwaliteit van de adviezen van de toezichthouder ter discussie stelt en de inhoud ervan naast zich neerlegt, kan niet op begrip van de commissie rekenen. Dat geldt evenzeer voor het kabinetsbesluit om het plafond vast te stellen op 42,5 miljard kubieke meter, tegen het advies van Staatstoezicht op de Mijnen in.

Het vastgestelde plafond van 42,5 miljard kubieke meter gaswinning voor 2014 blijkt algauw niet zo makkelijk te behalen, omdat 2014 veel warmer wordt dan een gemiddeld jaar.
Dat betekent een lagere vraag naar aardgas voor de verwarming van gebouwen. Voor de rijksbegroting is het in dat jaar echter wel belangrijk dat de geplande gasbaten gerealiseerd worden, zo benadrukt minister Kamp tegenover GasTerra. Er wordt vervolgens hard gezocht naar voldoende afzetmogelijkheden om het opgelegde productieplafond ondanks de lagere vraag te halen.

Geld doorslaggevend voor afblazen stikstoffabriek
Om de winning van het Groningse gas te verkleinen, kunnen grofweg twee routes gevolgd worden. Enerzijds kan de vraag verminderd worden, bijvoorbeeld door bestaande installaties die draaien op Groningengas zodanig om te bouwen dat ze ook op gas uit andere gasvelden kunnen draaien. Anderzijds kan het aanbod vergroot worden door gas uit andere gasvelden (kleine velden, importgas) zodanig te bewerken dat het alsnog in de bestaande installaties gebruikt kan worden. Al in 2012 heeft Gasunie Transport Services een capaciteit om 20 miljard kubieke meter gas uit andere velden technisch om te zetten naar Groningenkwaliteit door stikstof toe te voegen. In 2014 overweegt Gasunie Transport Services een extra stikstoffabriek te

29 Ministerie van EZ. Mailwisseling, 7 juni 2013, 7.58. Onderwerp: Gr productie.
30 Verslag openbaar verhoor van de heer Dijsselbloem, 9 september 2022.
31 Mailwisseling minister Dijsselbloem en minister Kamp, 10-11 januari 2014. Onderwerp: Re: Groningen.

bouwen en zo meer flexibiliteit te creëren om met name bij piekvragen nog steeds te kunnen voorzien in Groningenkwaliteit gas.

De bouw van een stikstoffabriek vergt echter een forse investering, terwijl op dat moment niet duidelijk is of de capaciteit ervan echt nodig is. De oliemaatschappijen lobbyen tegen de fabriek, omdat zij bang zijn dat de bouw van de fabriek bijdraagt aan de kans dat uiteindelijk een deel van het gas uit het Groningenveld niet gewonnen zal worden. Om de fabriek tijdig operationeel te hebben, dringt Gasunie Transport Services in 2016 aan op een besluit. De kosten van 500 miljoen euro zijn voor het ministerie van Financiën echter aanleiding om af te zien van de bouw van een stikstoffabriek en om het besluit over al dan niet bouwen door te schuiven naar het volgende kabinet. Deze handelwijze maakt de afbouw van de productie uit Groningen in latere jaren complexer, omdat de capaciteit van een stikstoffabriek dan node gemist wordt om de Groningse gaswinning verder te kunnen verlagen.

Oliemaatschappijen bezorgd dat niet al het Groningengas gewonnen kan worden
Vanaf 2012 verzetten de NAM en haar beide aandeelhouders Shell en ExxonMobil zich voortdurend tegen de mogelijkheid de winning uit het Groningenveld terug te brengen. Shell beschouwt het als een '*moeras zonder ankers*': als eenmaal blijkt dat een lager winningsniveau veiliger is dan een hoger niveau, is het einde zoek, zo is de redenering.[32] Een gaswinningsniveau van nul is dan immers de veiligste optie. Dat zou betekenen dat er mogelijk (veel) gas in de grond blijft zitten. Vanuit dat perspectief gaan de NAM en haar aandeelhouders voortdurend actief lobbyen om de gaswinning voor langere tijd op een bepaald niveau vast te zetten. Ze lobbyen tegen de stikstoffabriek, zoals hierboven beschreven, omdat ze bang zijn dat deze op langere termijn voor minder productie uit Groningen zal zorgen, en ze spreken formeel en informeel met het kabinet en Groningse bestuurders over het belang van het op peil houden van de winning.

Toch zal het door de oliemaatschappijen gevreesde scenario van een grote hoeveelheid niet geproduceerd Gronings gas uitkomen. Filip Schittecatte van ExxonMobil zegt hierover in zijn openbaar verhoor: *"Dat is heel jammer. Ten tijde van het AoH [Akkoord op Hoofdlijnen] vertegenwoordigde dat al een significante waarde. Ik hoef u niet voor te rekenen dat dat vandaag de dag volledig een andere proportie heeft gekregen."*[33] Het doemscenario dat niet al het Groningse gas gewonnen kan worden, heeft al die jaren een rol gespeeld bij het niet terugdraaien van de gaskraan.

Nulbesluit 2018 kantelpunt: financiële argumenten zwaarwegend, maar niet langer doorslaggevend
Ook bij het besluit in 2018 om de gaswinning volledig te stoppen, spelen financiële argumenten een grote rol. Vanaf het moment dat de winningsniveaus gaan dalen, dalen ook de aardgasbaten aanzienlijk. Liggen de totale aardgasbaten van alle velden voor de Staat in 2013 nog op 15,3 miljard euro, in 2017 is dat gedaald tot 3,2 miljard euro. De economische situatie zit echter mee: deze is in 2017 en 2018 veel gunstiger dan in 2013 en 2014. Het maakt het wegvallen van gasbaten tot een kleinere belemmering dan voorheen het geval was. Het

32 Memo Groningen produktie filosofie – storyline diner EZ/NAM Aandeelhouders/NAM 8 april 2015.
33 Verslag openbaar verhoor van de heer Schittecatte, 5 oktober 2022.

besluit in 2018 om de gaswinning volledig stop te zetten volledig stop te zetten, heeft dan ook een veel kleinere impact op de rijksbegroting dan het enkele jaren eerder zou hebben gehad. De vraag hoe de toekomstige uitgaven voor schade en herstel op de rijksbegroting gaan drukken, komt daarvoor in de plaats. Dit vraagstuk wordt vanaf 2018 veel belangrijker in de besluitvorming. Het beheersen van stijgende kosten van met name de versterkingsoperatie vormt in deze periode een steeds belangrijker financieel argument.

Hoewel veiligheidsoverwegingen volgens de betrokken ministers de aanleiding zijn om de gaswinning stop te zetten, worden daarnaast gunstige financiële effecten van stopzetting belangrijk geacht om de ministers van de overige departementen te overtuigen. De lagere kosten die een kleinere versterkingsoperatie oplevert, worden dan ook meegenomen in de analyses. *"Dus de minister dacht: ik moet in de ministerraad ook een verhaal hebben over de financiën om mijn collega's, de minister van Financiën voorop, mee te krijgen. Vandaar ook de druk op: kunnen we niet uitrekenen of 'versneld naar nul' misschien ook wel een financiële plus oplevert, omdat je dan minder schade en minder versterkingskosten hebt."*[34]

3.3 Conclusie 3. Leveringszekerheid als rookgordijn

Het Groningenveld is zo groot dat met de winning niet alleen voldaan kan worden aan het merendeel van de gasvraag in Nederland, maar er ook nog ruimte is voor export naar andere Europese landen. Niet alleen in Nederland, maar ook in Duitsland, België en Frankrijk is een deel van de gasvraag ingericht op de kwaliteit van het Groningse gas. Zo'n grote rol voor één gasveld maakt het energiesysteem ook kwetsbaar. Een storing in het Groningenveld zou betekenen dat een groot deel van Nederland en een deel van de buurlanden zonder gas kunnen komen te zitten. Gezien de unieke kwaliteit van het gas uit Groningen, met een lagere verbrandingswaarde dan gas uit andere gasvelden, kan dat probleem niet zomaar worden opgelost door de inzet van gas uit andere velden. Er moet dan ook gegarandeerd kunnen worden aan de afnemers dat het gas van Groningenkwaliteit geleverd kan worden. Dit argument van leveringszekerheid heeft lange tijd een belangrijke rol gespeeld bij de besluitvorming over de gaswinning. De commissie signaleert dat leveringszekerheid in die besluiten en in de communicatie erover veelal als vaststaand gegeven is beschouwd, terwijl deze in werkelijkheid met actief beleid te beïnvloeden is. Jarenlang zijn de Tweede Kamer en Groningers op het verkeerde been gezet met het argument dat de leveringszekerheid niet toestond dat productie verder omlaag kon, terwijl dat wel degelijk mogelijk was.

Slechts twee partijen zicht op leveringszekerheid

Leveringszekerheid is een vraagstuk van zowel de korte als de langere termijn. Op korte termijn is de vraag van belang of alle Nederlanders ook bij een aantal zeer koude dagen de verwarming aan kunnen zetten als ze daar behoefte aan hebben. Op lange termijn draait het ook om de vraag of er over enkele jaren nog altijd voldoende gas beschikbaar is. Dit wordt in Nederland ook wel met de term 'voorzieningszekerheid' aangeduid. Voorafgaand aan de beving bij Huizinge zijn er nooit berekeningen gemaakt bij welk winningsniveau de leveringszekerheid voor de korte termijn gegarandeerd is. De omvang en hoge druk van het Groningenveld

34 Verslag openbaar verhoor van de heer Gaastra, 5 oktober 2022.

maakten die berekeningen overbodig, want er was meer dan voldoende gas direct beschikbaar om in de vraag te kunnen voorzien. Dat verandert na de beving bij Huizinge: de afbouw van de gaswinning maakt berekeningen van de leveringszekerheid bij afnemende niveaus van gaswinning wél noodzakelijk.

Het blijkt voor relatieve niet-ingewijden, zoals de Tweede Kamer, zeer lastig om zicht te krijgen op het niveau van leveringszekerheid. Zelfs de minister van Economische Zaken is daarover niet altijd goed geïnformeerd. Hoeveel gaswinning is nodig om de leveringszekerheid niet in gevaar te brengen? Verkoopkantoor GasTerra kan op basis van inzicht in de markt en alle afgesloten contracten iets zeggen over de gasvraag bij een bepaalde temperatuur. Transportbedrijf Gasunie Transport Services heeft op basis van de vervoerde volumes inzicht in de vraag naar gas en de mate waarin gas van Groningse kwaliteit gemaakt kan worden. Alle andere partijen, ook die binnen het gasgebouw, baseren zich op die informatie. Dat geldt ook voor de exploitant NAM, die zo veel levert als GasTerra aangeeft nodig te hebben, en voor de minister van Economische Zaken, die het maximale winningsniveau vast moet stellen. En het geldt zeker ook voor partijen buiten het gasgebouw, zoals toezichthouder Staatstoezicht op de Mijnen, voor wie het onmogelijk is om een goede inschatting te maken van de hoogte van de gaswinning waarbij de leveringszekerheid niet in gevaar komt.

Voor Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) is de advisering over het terugbrengen van het winningsniveau door dit gebrek aan inzicht buitengewoon complex. Bij kleinere gasvelden zou de gaskraan onmiddellijk zijn dichtgedraaid bij zulke zware aardbevingen, zo verklaren de verschillende inspecteurs-generaal van SodM in hun openbare verhoren. Omdat het grote gasveld in Groningen zo belangrijk is voor de leveringszekerheid, heeft de toezichthouder dit instrument daar niet voorhanden. Maar op de vraag hoever de gaskraan wel dicht kan zonder dat de leveringszekerheid in gevaar komt, heeft Staatstoezicht op de Mijnen geen zicht. Het brengt de toezichthouder in een lastig parket. Het ministerie van Economische Zaken ziet leveringszekerheid als onderdeel van de nationale veiligheid, omdat het niet kunnen voldoen aan de gasvraag tot gevolg heeft dat bijvoorbeeld bewoners van bejaardenhuizen geen verwarming meer hebben. De toezichthouder wordt geacht te adviseren over een veilig niveau van gaswinning zonder te weten wat precies nodig is om leveringsproblemen te voorkomen. De inspecteurs-generaal geven ook aan dat niet te willen weten, om zich in hun advisering ook niet (onbewust) te laten leiden door het niveau van gaswinning dat nodig is voor leveringszekerheid. Inspecteur-generaal der Mijnen Harry van der Meijden zegt in zijn openbaar verhoor: *"Ik zat met een dilemma dat ik het eigenlijk niet wilde weten, omdat dat invloed op mijn gedachtetreintje zou kunnen hebben. Als ik wist wat het zou moeten zijn minimaal, zou ik me daardoor kunnen laten leiden. Dat wilde ik niet. Ik wilde dat voorkomen."*[35]

Ambtenaren informeren minister niet over leveringszekerheid
Dat de hoeveelheid gas die nodig is voor de leveringszekerheid geen vaststaand gegeven is, wordt al in 2012 duidelijk. In november 2012 laat GasTerra op verzoek van het ministerie weten dat het mogelijk is 20 miljard kubieke meter gas uit andere gasvelden op het kwaliteitsniveau van Groningengas te brengen. Daarmee kan de winning uit het Groningenveld (die op basis

35 Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Meijden, 27 september 2022.

van het tienjarig productieplafond op gemiddeld 42,5 miljard kubieke meter per jaar ligt) aanzienlijk naar beneden gebracht worden.

De commissie acht het niet te rechtvaardigen dat ambtenaren ervoor kiezen de informatie in te winnen bij GasTerra, en niet bij Gasunie Transport Services (GTS). GTS moet er als transportmaatschappij voor zorgen dat de juiste kwaliteit gas bij de juiste gebruiker komt en weet daardoor hoe de marktvraag eruitziet, welke capaciteit er is om Groningengas te produceren en welke problemen zich kunnen voordoen.

Deze informatie van GasTerra bereikt andere partijen niet. De ambtenaren van het ministerie van Economische Zaken die deze informatie ontvangen, verzuimen de minister ervan op de hoogte te brengen. Minister Kamp baseert zijn besluit in 2013 om eerst nader onderzoek in te stellen voordat hij over de hoogte van de gaswinning beslist, dan ook op onvolledige aannames omtrent de leveringszekerheid.

Leveringszekerheid wel degelijk geborgd bij lager gaswinningsniveau

Ook in de jaren daarna wordt duidelijk dat het niveau van gaswinning dat nodig is voor leveringszekerheid geen vaststaand gegeven is. Door SodM geadviseerde productieverlagingen blijken steeds zonder onoverkomelijke problemen voor de leveringszekerheid haalbaar. Zelfs het op termijn volledig dichtdraaien van de gaskraan blijkt mogelijk wanneer er in 2018 serieus gekeken wordt naar alternatieven om de leveringszekerheid te garanderen bij lagere winningsniveaus uit het Groningenveld. Dat kan niet alleen door aanpassing van de kwaliteit van het gas uit andere velden, maar ook door bijvoorbeeld de installaties van grote gasgebruikers aan te passen aan gebruik van gas uit andere velden. Inspecteur-generaal der Mijnen Van der Meijden verbaast zich over die veel grotere flexibiliteit in leveringszekerheid dan hem in gesprekken met het ministerie van Economische Zaken is voorgespiegeld: *“Er was het chagrijn omdat ik vond dat het elke keer wel ogenschijnlijk heel gemakkelijk naar beneden ging in tandem met onze adviezen. Dat heb je de eerste keer niet door, maar de tweede keer begint het op te vallen. […] Nou, heel simpel. De minister nam ons advies over en leveringszekerheid was geen issue.”*[36]

Vlakke winning

Een bijzonder punt rondom leveringszekerheid betreft de discussies over een gelijkmatig winningsniveau, de zogeheten ‘vlakke winning’. Vanaf het moment dat Staatstoezicht op de Mijnen adviseert de winning zo ver mogelijk terug te brengen, komt de vraag op of het uitmaakt of er gedurende het jaar grote fluctuaties in het winningsniveau zitten. Er zijn theorieën dat de mate waarin de aardbodem in beweging is (seismiciteit) geringer is indien er sprake is van kleinere fluctuaties in de winning. In het conceptadvies van Staatstoezicht op de Mijnen uit 2012 is een zinsnede opgenomen over vlakke winning. In het definitieve advies is dat vanwege de te grote onzekerheid weggelaten. Van 2015 tot en met 2018 adviseert Staatstoezicht op de Mijnen nog wel om productiefluctuaties te vermijden. Vanaf 2019 wordt vlakke winning veel minder belangrijk in de adviezen, omdat dan voldoende duidelijk is dat een productievermindering effectiever is voor verlaging van de seismiciteit.

36 Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Meijden, 27 september 2022.

Het ingewikkelde is dat een vlakke winning door het jaar heen een productieverlaging in de weg staat. Dit heeft te maken met de vereiste leveringszekerheid. Leveringszekerheid gecombineerd met een vlakke winning betekent immers dat het hoge winningsniveau dat in de winter nodig is, het uitgangspunt voor het hele jaar moet zijn. Bij een vlakke, gelijkmatige winning door het jaar heen moet de hoge winning die in de winter nodig is, immers worden gekoppeld aan een even hoge winning in de zomer. De verschillende partijen in het gasgebouw lijken het dan ook een veel interessantere route te vinden om de seismiciteit te verlagen via een vlakke winning dan via een vermindering van de totale winning.

Hoewel Staatstoezicht op de Mijnen in zijn advies van 2013 over productieverlaging de zinsnede over vlakke winning schrapt, vertelt toenmalig minister Kamp van Economische Zaken dat hij met name het vlakke winnen belangrijk vond: "*Er werd gezegd: 30 miljard bij maximale inzet van conversie, 40 miljard als je vlak wilt winnen. Toen al, en daarna nog een paar jaar, werd mij voortdurend verzekerd dat die vlakke winning echt noodzakelijk was. Ik moest uitgaan van die 40 miljard. Dat was mijn punt.*"[37]

De commissie stelt vast dat partijen uit het gasgebouw de onduidelijkheid over het effect van een vlakke winning op de seismiciteit hebben aangegrepen als argument om de winning minder snel terug te schroeven.

Partijen gasgebouw baat bij aanhoudende onduidelijkheid leveringszekerheid
De onduidelijkheid over het niveau van de leveringszekerheid komt partijen uit het gasgebouw op diverse momenten goed uit. Zolang onvoldoende duidelijk is hoe ver het winningsniveau daadwerkelijk terug kan, is het voor de buitenwereld lastig daar duidelijke uitspraken over te doen. De commissie heeft nergens gezien dat het ministerie van Economische Zaken vóór 2018 actief op zoek is gegaan naar mogelijkheden om het niveau van gaswinning waarbij de leveringszekerheid geborgd is, zo snel mogelijk naar beneden te krijgen. Dat vindt de commissie zeer kwalijk. Ook vindt de commissie het kwalijk dat met name het ministerie van Economische Zaken onnodig vaak schermt met de negatieve gevolgen als de gaswinning onder het niveau van leveringszekerheid terechtkomt. *"U wilt toch ook niet dat de bejaarden – ergens in Limburg zei hij, geloof ik – bevriezen?"*[38] Het ministerie schermt ook met het gegeven dat ziekenhuizen acuut in de problemen kunnen komen als de gaswinning onder het niveau van de leveringszekerheid komt. Dat is ook een vorm van onveiligheid. Dat is echter alleen in zeer uitzonderlijke gevallen aan de orde. Immers, bij acute leveringsproblemen kunnen enkele industriële grootgebruikers zonder veiligheidsissues worden afgeschakeld. Dat is niet wenselijk, en de bevoegdheden ervoor waren nog niet geregeld, maar het voorkomt het veiligheidsvraagstuk waar het ministerie van Economische Zaken zo vaak aan refereert.

37 Verslag openbaar verhoor van de heer Kamp, 9 september 2022.
38 Verslag openbaar verhoor van de heer Rodenboog, 29 augustus 2022.

3.4 Conclusie 4. Onveiligheid in Groningen duurt onacceptabel lang

De commissie concludeert dat de veiligheid en de gezondheid van de Groningers onvoldoende meetellen in de besluitvorming over de Groningse gaswinning. Pas na de zware beving bij Huizinge in 2012 ontstaat een discussie over veilige niveaus van de Groningse gaswinning. Maar dan nog duurt het tot 2017 voordat de veiligheid voor omwonenden in de Mijnbouwwet wordt opgenomen (in artikel 13, sub d).[39] In datzelfde jaar doet de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de uitspraak dat het veiligheidsbelang van de personen in het aardbevingsgebied volwaardig bij de besluitvorming moet worden betrokken. Voor de commissie is het moeilijk te bevatten dat het zo lang heeft geduurd voordat de belangen van veiligheid en gezondheid zwaarder gingen wegen en dat zelfs een uitspraak van de hoogste bestuursrechter nodig was om enige vorm van het voorzorgsbeginsel – dus dat er maatregelen getroffen worden, zelfs als niet zeker is dat de negatieve effecten op zullen treden – toegepast te krijgen. Veiligheid kreeg veel te lang niet het primaat dat ze verdiende. Bovendien wordt de definitie van wat veiligheid is door de oliemaatschappijen tot op de dag van vandaag betwist. Dat licht de commissie hierna toe.

Piekwinning 2013: het mocht, dus het gebeurde

Een sleutelmoment waarop het veiligheidsbelang niet is betrokken in de belangenafweging, is het jaar 2013. In dit jaar wordt beduidend meer gas gewonnen dan in vorige jaren. Dat is opmerkelijk, zo kort na de zware aardbeving bij Huizinge in 2012. Kort daarop, in januari 2013, volgt het advies van toezichthouder Staatstoezicht op de Mijnen om de gaswinning uit Groningen zo snel en zo veel mogelijk terug te brengen, omwille van de veiligheid van de Groningers. Ondanks dit advies beperkt de minister van Economische Zaken in dat jaar de productie uit het Groningenveld niet. Niet het voorzorgsbeginsel prevaleert op dat moment, maar de angst van partijen in het gasgebouw om in te grijpen terwijl dat in hun ogen niet strikt noodzakelijk is. Het zou de inkomsten uit de gaswinning aanzienlijk beperken. GasTerra wijzigt haar strategie niet. Ook in 2013 blijft het streven van GasTerra om zo veel mogelijk Gronings gas te verkopen. Dit leidt tot een recordniveau van de gaswinning van 54 miljard kubieke meter – en dat in het jaar direct volgend op de zwaarste aardbeving in Groningen en het dringende advies van de toezichthouder om de gaskraan juist verder dicht te draaien. Binnen het gasgebouw toont men zich uitermate tevreden over de koers die in 2013 is gevaren. De commissarissen van GasTerra, inclusief de regeringsvertegenwoordiger, stemmen ermee in om de verkoopprestaties van GasTerra in 2013 te beoordelen met het cijfer 10.

Veiligheidsbelang wel belegd bij ministerie van Economische Zaken maar onvoldoende erkend

Volgens de concessie die de regering aan de NAM verleent (1963), moet de NAM er aanvankelijk voor zorgen dat ongerief of nadeel aan aangrenzende eigendommen zo veel mogelijk wordt vermeden. In de toelichting op de concessie wordt duidelijk dat hiermee met name op lucht- of watervervuiling wordt gedoeld. Latere wijzigingen van de concessie Groningen gaan met name over milieuaspecten. Veiligheid is wel een belang waar men rekening mee houdt, maar eigenlijk door alle betrokkenen wordt het uitgelegd als: rekening houdend met bedrijfsveiligheid en milieuaspecten.

39 Stb. 2016, 554.

De zorgplicht van exploitant NAM geeft voldoende grond voor regeringsvertegenwoordigers in het gasgebouw om het veiligheidsbelang in te brengen. Het ministerie van Economische Zaken heeft lange tijd nauwelijks oog gehad voor het bredere veiligheidsbelang, namelijk de veiligheid van de Groningers en hun huizen. Het was geen onderdeel van de ambtelijke cultuur om veiligheid van bewoners als overheidsbelang te zien. Dit publieke belang werd dan ook niet of nauwelijks ingebracht door regeringsvertegenwoordigers in het gasgebouw. Volgens hen was veiligheid primair de taak van de toezichthouder. Stan Dessens, lid van het College van Beheer Maatschap namens EBN, verklaart hierover in zijn openbaar verhoor: "V*eiligheid heeft mij in die tijd [na Huizinge] onvoldoende beziggehouden. Ik zat te veel in de groef van mijnbouwschade, en we kunnen het allemaal wel repareren en oplossen*".[40] Voor zover veiligheid wel meegenomen werd in de afwegingen ging het tot 2017 om veiligheid in een smalle definitie: alleen de fysieke veiligheid van de werkomgeving. De commissie vindt het tekenend dat diverse ambtenaren in de openbare verhoren veiligheid niet noemen wanneer hun gevraagd wordt naar de publieke belangen die zij moesten behartigen.

Bestuursrechter corrigeert belangenafweging bij besluitvorming
Een uitspraak van de hoogste bestuursrechter, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, is doorslaggevend geweest voor het meenemen van veiligheid in de besluitvorming. In 2017 vernietigt de Afdeling bestuursrechtspraak wederom het instemmings- en wijzigingsbesluit van de minister. De minister van Economische Zaken had naar het oordeel van de Raad van State beter moeten motiveren waarom hij zonder beoordeling van de risico's instemde met een winningsniveau van 21,6 miljard kubieke meter per jaar gedurende een periode van vijf jaar (de veronderstelde ondergrens voor de leveringszekerheid). Als de risico's inderdaad niet kunnen worden beoordeeld, "*mag van de minister ten minste worden verwacht dat hij onderzoekt en uiteenzet op welke alternatieve wijze het veiligheidsbelang van de personen in het aardbevingsgebied bij de besluitvorming wordt betrokken",* aldus de Raad van State in 2017.

Discussie over 'wat is veilig?' nog niet beslecht
De commissie heeft zich bijzonder verwonderd over het grote verschil in de manier waarop de NAM en haar aandeelhouders veiligheid bij gaswinning definiëren enerzijds, en de manier waarop Groningers en andere betrokkenen daarnaar kijken anderzijds. Veiligheid gaat aan het begin van deze eeuw volgens de oliemaatschappijen om 'veilige winningsprocessen', waarbij de veiligheid van de medewerkers zo goed mogelijk geborgd wordt door een veelheid aan protocollen en procedures. Voor de veiligheid van Groningers geldt vanaf 2015 een norm die vergelijkbaar is met de norm voor natuurrampen: een kans van 1 op 100.000 om te overlijden als gevolg van een dergelijke gebeurtenis. Die veiligheidsnorm beoordeelt de commissie als zeer eenzijdig. De norm gaat alleen over de fysieke veiligheidsrisico's van huizen die kunnen instorten. Andere aspecten van veiligheid, zoals bewoners die zich onveilig voelen in hun eigen huis of vervroegd overlijden door de stress van de schadeafhandeling, zijn op geen enkele wijze in de veiligheidsdefinitie verdisconteerd.

De toepassing van de geldende veiligheidsnorm voor Groningse bevingen resulteert in de absurde situatie dat oliemaatschappijen concluderen dat het 'technisch veilig' is terwijl op

40 Verslag openbaar verhoor van de heer Dessens, 31 augustus 2022.

8 oktober 2022 de aardbeving bij Wirdum met een magnitude van 3,1 op de schaal van Richter leidt tot negentien meldingen van acuut onveilige situaties. Bij een van deze meldingen moeten vervolgens veiligheidsmaatregelen worden genomen. Een huis dat in stutten staat om instorten te voorkomen, is volgens deze technische definitie van veiligheid eveneens veilig. Dit staat haaks op veiligheid volgens Groningers, die veiligheid terecht opvatten als veilig in een huis kunnen wonen. Een huis dat in de stutten staat herinnert de bewoner voortdurend aan onveiligheid, en draagt bij uitstek niet bij aan het zich veilig voelen in het eigen huis. Bij de versterkingsoperatie worden huizen bovendien slechts versterkt tot een veiligheidsniveau dat ook wel *near collapse* wordt genoemd. Dat betekent dat bewoners na een zware beving een half uur de tijd hebben om veilig hun huis uit te komen. De meeste Nederlanders zullen waarschijnlijk geen weet hebben van deze invulling van de term ‘veiligheid’.

De commissie is van oordeel dat alle partijen in het gasgebouw, de overheid voorop, te lang te weinig oog hebben gehad voor de veiligheid van Groningers. Toen door de beving bij Huizinge duidelijk werd dat de veiligheid van bewoners niet gegarandeerd was bij een zware beving, heeft de minister van Economische Zaken het voorzorgsbeginsel ten onrechte niet toegepast. Juist toen de minister van Economische Zaken nog niet beschikte over alle benodigde informatie om een afgewogen besluit te nemen, zoals minister Kamp zelf stelt in zijn openbaar verhoor, had het voorzorgsbeginsel zwaarder moeten wegen dan het financiële belang van de Staat.

De discussie over veiligheid duurt tot op de dag van vandaag voort. Het besluit tot het dichtdraaien van de gaskraan is positief voor de veiligheid van Groningers, maar dat besluit heeft de versterkingsoperatie tegelijkertijd ver teruggeworpen. Bovendien zal er nog lang sprake zijn van seismiciteit in Groningen, waardoor de situatie nog lang onveilig kan blijven. Dit vraagt langdurige inzet van de overheid om de veiligheidsproblemen op te lossen. Veiligheid is daarbij volgens de commissie breder dan veiligheid van de werkomgeving bij het proces van gaswinning. Er hoort op zijn minst óók een voltooide versterkingsoperatie bij. Zover is de situatie in Groningen nog niet.

3.5 Conclusie 5. Oliemaatschappijen profiteren van rolvermenging op ministerie van Economische Zaken

Het ministerie van Economische Zaken speelt een centrale rol in besluitvorming over gaswinning. Het maakt niet alleen als enige ministerie deel uit van het gasgebouw, maar vervult ook als enige de beleidsmatige rol op energiegebied. Op het ministerie komt alle informatie en kennis samen. Sommige ambtenaren hebben behalve de taak om hun minister te ondersteunen, een zelfstandige positie binnen het gasgebouw. Zij ondersteunen de besluitvorming die daar plaatsvindt over zowel de winning als de verkoop van gas. Daarnaast zijn zij betrokken bij de invulling van het energiebeleid. Deze vermenging van rollen maakt dat er op sommige momenten sprake is van tegenstrijdige belangen binnen het ministerie. Dit ‘monopolie’ bij het ministerie van Economische Zaken leidde er ook toe dat er lange tijd geen of onvoldoende oog was voor andere publieke belangen dan financiële belangen en de leveringszekerheid. Dat kwam de oliemaatschappijen goed uit.

Nagenoeg alle belangen belegd bij Economische Zaken
Bij de winning van gas spelen veel verschillende publieke belangen een rol. De minister van Economische Zaken draagt in het kabinet verantwoordelijkheid voor de gasbaten, de leveringszekerheid en de veiligheid van Groningers. Bij bijvoorbeeld staatsdeelnemingen is het ministerie van Financiën veelal aandeelhouder. Hierdoor zijn bij die staatsdeelnemingen de rollen van beleidsmaker enerzijds en aandeelhouder anderzijds van elkaar gescheiden. Bij het gasgebouw liggen deze beide belangen in handen van het ministerie van Economische Zaken. Andere publieke belangen, zoals dat van de veiligheid van Groningers, hun welzijn en gezondheid, zijn evenmin apart ondergebracht bij een ander departement. Het is de taak van het ministerie van Economische Zaken al deze belangen mee te nemen in zijn afwegingen binnen het gasgebouw en bij het maken van beleid. Het ministerie van Economische Zaken is daarmee zowel marktmeester als marktdeelnemer. Het bepaalt de beleidsregels voor de gasmarkt waarop het zelf ook een belangrijke speler is. Dat wordt nog versterkt doordat ambtenaren als regeringsvertegenwoordiger in het gasgebouw direct invloed hebben op de gaswinning. De commissie vindt deze vermenging van rollen bij het ministerie van Economische Zaken onjuist. Dat zou op die manier niet meer mogen gebeuren.

Bij ministerie van Economische Zaken te groot primaat bij ambtenaren
Terwijl de Tweede Kamer bij de oprichting van het gasgebouw al vragen stelt over het gebrek aan transparantie, is het belang dat gehecht wordt aan transparantie sindsdien alleen maar toegenomen. Het feit dat samenwerkingsafspraken niet gedeeld worden met de Tweede Kamer, maakt het voor de Kamer veel moeilijker om effectief de besluitvorming te controleren en te beïnvloeden.

Deze controle wordt nog verder bemoeilijkt doordat de minister van Economische Zaken zelf lang niet altijd van alle relevatie informatie op de hoogte is, terwijl deze minister toch politiek verantwoordelijk is voor het gasgebouw en de besluitvorming daarbinnen. Er zijn vanaf 2010 diverse momenten waarop relevante informatie die wel bij ambtenaren bekend is, niet wordt gedeeld met de respectievelijke ministers, zo stelt de commissie vast.

Daar komt nog bij dat een heel klein groepje ambtenaren verantwoordelijk is voor alle belangrijke besluiten binnen het gasgebouw over het Groningenveld. Van deze groep ambtenaren kan in de periode van 2010 tot 2020 slechts één ambtenaar vanwege zijn geologische achtergrond de technische rapporten over seismiciteit op waarde schatten.

Kennisvoorsprong in 2012 niet benut
Bij het ministerie van Economische Zaken komt in principe alle kennis rond gaswinning, gasbaten, leveringszekerheid en veiligheid bij elkaar. In 2013 wordt deze kennisvoorsprong echter niet benut bij de totstandkoming van een besluit over een veilig niveau van gaswinning. Ambtenaren brengen dan doelbewust de verschillende lijnen niet bij elkaar. De commissie vindt dat zij daarmee verzaakt hebben hun publieke taak goed uit te voeren.

De eerste lijn is het advies van de toezichthouder, dat volgt op de zware beving bij Huizinge. Staatstoezicht op de Mijnen deelt eind september 2012 de eerste bevindingen van zijn onderzoek na de beving bij Huizinge. Direct is duidelijk dat deze bevindingen vergaande consequenties hebben. Al in dezelfde maand wordt op het ministerie besproken dat het onmiddellijk terugbrengen van de productie uit het Groningenveld de enige manier is om de

risico's op korte termijn te verminderen. De enige ambtenaar met een geologische achtergrond op het ministerie benadrukt bovendien dat onzekerheid geen reden is om te wachten met ingrijpen. Het voorzorgsbeginsel is volgens hem aan de orde, en het past niet om 'tijd te kopen' door extra onderzoek te doen. Dan is al duidelijk dat een dergelijke ingreep ingewikkeld is, omdat dat gevolgen heeft voor de leveringszekerheid. De op dat moment demissionaire minister van Economische Zaken Verhagen wordt door ambtenaren van zijn ministerie niet geïnformeerd over de alarmerende bevindingen van Staatstoezicht op de Mijnen. Ook de eigen analyse van de ambtenaren gaat niet naar de minister: *"[...] nu zijn er zo veel onzekerheden en onduidelijkheden dat ik dat niet ga voorleggen aan een demissionair minister als minister Verhagen"*, zo verklaart topambtenaar Dierikx in zijn openbaar verhoor.[41]

De tweede lijn is nieuwe informatie van GasTerra die binnenkomt bij het ministerie. Daaruit blijkt dat er jaarlijks 20 miljard kubieke meter gas minder gewonnen kan worden zonder dat de leveringszekerheid in gevaar komt. Bij een jaarlijks niveau van 27 miljard kubieke meter gas zou de leveringszekerheid volgens GasTerra voldoende geborgd kunnen zijn.

Ondertussen worden de alarmerende bevindingen van Staatstoezicht op de Mijnen op de voet gevolgd binnen het gasgebouw. De verschillende partijen zijn zich ervan bewust dat de voortgang van de winning uit het Groningenveld op het spel staat. Zij staan juist een strategie van 'tijd kopen' voor. Ze waarschuwen dat er geen overhaaste beslissingen genomen moeten worden. De ambtenaar van Economische Zaken die bij de vergaderingen aanschuift, is daarmee voortdurend goed op de hoogte van de overwegingen die de partijen in het gasgebouw hebben.

Deze twee lijnen komen niet bij de minister van Economische Zaken terecht. Eind december 2012, als de nieuwe minister Kamp ongeveer twee maanden in functie is, komt Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) zijn voorlopige advies toelichten. In de nota's over de gaswinning en de aardbevingen waarmee zij hun nieuwe minister op het dossier voorbereiden, schetsen de ambtenaren niet welke mogelijkheden er zijn om op korte termijn de gaswinning te verminderen. Evenmin delen ze de informatie van GasTerra dat er jaarlijks 20 miljard kubieke meter gas minder gewonnen zou kunnen worden zonder dat de leveringszekerheid in gevaar komt. Bovendien wordt de minister niet actief op de hoogte gebracht van de verkoopfilosofie van GasTerra en haar wens om ook voor 2013 het winningsplafond zo dicht mogelijk te benaderen. De minister weet, in tegenstelling tot zijn ambtenaren, niet dat de gaswinning in 2013 zonder zijn ingrijpen omhooggaat als gevolg van de verkoopfilosofie van GasTerra. In januari 2013, wanneer een besluit van de minister nodig is naar aanleiding van het advies van SodM, wordt in een ambtelijke nota wel gewezen op mogelijke paniek op de gasmarkt als de minister hartje winter zou besluiten om minder gas te winnen.

Als minister Kamp in januari 2013 besluit tot nader onderzoek op veel terreinen, doet hij dat dus op basis van onvolledige informatie, terwijl er in de maanden ervoor op het ministerie juist op veel vlakken informatie is vergaard. De selectie van informatie die hij ontvangt, benadrukt de onzekerheden in de wetenschappelijke kennis en is niet volledig in de mogelijkheden die er

41 Verslag openbaar verhoor van de heer Dierikx, 8 september 2022.

zijn om terug te gaan in productie zonder problemen voor de leveringszekerheid. De kleuring van deze informatie is in lijn met de overwegingen zoals die binnen het gasgebouw spelen. De ambtelijke informatie die de minister ontvangt, is volgens de commissie te veel gericht op de belangen van het gasgebouw en niet op het publieke belang van de veiligheid van Groningers. Dit gebeurt in een periode dat de roep om vermindering van de gaswinning in Groningen en in de Tweede Kamer goed te horen is, ook door deze ambtenaren. De commissie acht het besluit de gaswinning in 2013 niet onmiddellijk te verminderen, hoewel daartoe wel mogelijkheden zijn binnen het niveau van leveringszekerheid, een grove schending van de belangen van Groningers. Het geeft de commissie te denken dat de minister zijn ambtenaren hierop niet scherp heeft bevraagd, maar een sfeer liet voortbestaan waarin de baten en productieniveaus de boventoon voerden. Doordat de minister onvolledig is geïnformeerd door zijn ambtenaren en hij niet alle beschikbare informatie uit het ambtelijk apparaat boven tafel heeft gehaald, is het debat in de Tweede Kamer over de hoogte van de winning niet op de juiste gronden gevoerd. De commissie beschouwt dit als een ernstige en verwijtbare tekortkoming.

Minister stopt gaswinning, maar werpt de versterkingsoperatie ver terug
Ook snel na de start van het volgende kabinet in 2017 wordt een belangrijk besluit genomen over de omvang van de gaswinning. In oktober 2017 begint minister Wiebes als minister van Economische Zaken en Klimaat. Als na de zware beving in Zeerijp (magnitude 3,4) in januari 2018 weer een advies volgt van Staatstoezicht op de Mijnen waarin geadviseerd wordt om de winning in Groningen verder terug te brengen, is dat aanleiding voor de minister om de productie zo ver mogelijk terug te brengen. De minister benut daarbij ten volle alle mogelijkheden en bevoegdheden die hij heeft om de productie in Groningen te verminderen.

De werkwijze die de nieuwe minister daarbij hanteert, contrasteert met de werkwijze die tot dan toe is gehanteerd. Minister Wiebes stelt ter discussie wat voorheen als zekerheid werd gepresenteerd, en laat zich weinig gelegen liggen aan wat er in het verleden is gebeurd. Dat leidt ertoe dat snel grote stappen gezet kunnen worden in het terugbrengen van de winning. Tegelijkertijd met het dichtdraaien van de gaskraan worden echter ook ingrijpende beslissingen genomen over de versterkingsoperatie. Daar blijkt de aanpak van de minister slecht uit te pakken. Signalen uit de regio dat de eerder gekozen aanpak nu net op gang lijkt te komen, krijgen onvoldoende aandacht. Minister Wiebes kiest er ook hier voor om alles met een frisse blik te bekijken. Dat leidt ertoe dat de versterkingsoperatie, die net op gang gekomen is, grote vertraging oploopt – en daarmee ver in de tijd wordt teruggeworpen.

Tweede Kamer belemmerd in haar controlerende functie
De belangrijke rol die ambtenaren – ook wel aangeduid als de ‘vierde macht’ – hebben in het gasgebouw, maakt het voor de Tweede Kamer ingewikkeld om de minister te controleren. Als minister Kamp in 2013 eenzijdige informatie ontvangt van zijn ambtenaren waar hij vervolgens zijn besluiten op baseert, wordt de Tweede Kamer als gevolg daarvan ook niet volledig geïnformeerd. De Kamer heeft haar controlerende functie niet goed uit kunnen voeren omdat een cruciaal element ontbrak in de informatievoorziening: het minimale niveau van leveringszekerheid. Het verbaast de commissie dat de minister zelfs ten tijde van zijn openbaar verhoor in oktober 2022 dit principiële punt van het niet kunnen informeren van de Tweede Kamer niet erkent en zich verschuilt achter het argument dat het voor zijn afweging geen verschil had gemaakt.

Minister-president stuurt niet bij en maakt daarmee niet het verschil
De vermenging van twee rollen binnen één ministerie, die van beleidsmaker en van participant in het gasgebouw, heeft de blik van het ministerie van Economische Zaken op de belangen van Groningers vertroebeld. Het financiële belang van een sluitende rijksbegroting was wel belegd bij een ander departement, te weten Financiën. Maar het belang van de veiligheid en gezondheid van Groningers was niet goed geborgd.

Als de Onderzoeksraad voor Veiligheid in 2015 aanbeveelt om andere ministeries dan Economische Zaken te betrekken bij de besluitvorming over Groningen, schrijft het kabinet aan de Tweede Kamer: "*Alle belangrijke besluiten over de gaswinning in Groningen vinden sinds begin 2013 in de ministerraad plaats*."[42] Sinds begin 2013 is de Groningse gaswinning en de aardbevingsproblematiek geregeld besproken in de ministerraad, wat aantoont dat de gaswinning in Groningen en de gevolgen daarvan als een kabinetsbrede opgave worden gezien. De minister-president gaat ook herhaaldelijk op werkbezoek in Groningen. Desondanks blijkt uit het openbare verhoor met de minister-president dat hij de ernst en urgentie van de problematiek in Groningen lange tijd zwaar onderschat. Pas in 2017, vijfenhalf jaar na de zware aardbeving bij Huizinge, beseft hij hoe groot het probleem eigenlijk is: *"waarop ik me realiseerde, door er zelf te zijn en zelf mensen in de ogen te kijken, wat een ongelofelijke hoop pijn er is, maar ook hoe complex het is*."[43] De betekenis van de hoge winning in 2013 zegt de minister-president pas in 2018 in de gaten te hebben gekregen: "*Ik realiseerde me dat eigenlijk pas begin 2018, na een interview met Jan de Jong. Ik ben gaan nakijken wanneer dat voor het eerst op de radar is gekomen. Dan zie je dat het voor het eerst in een vragenset komt die ik meekrijg voor een persconferentie eind november 2013 en dat het twee keer terugkomt in een ministerraad begin 2014. Maar als je nu zou vragen 'wanneer heb je je eigenlijk pas echt gerealiseerd wat een bizar hoog winningsniveau dat was', dan praat je over: naar aanleiding van dat interview met Jan de Jong in 2018.*"[44]

Dat de minister-president zich de ernst en urgentie onvoldoende realiseert, wordt ook duidelijk in 2016 als hij de CEO van Shell Van Beurden geruststelt dat het winningsniveau van 27 miljard kubieke meter per jaar waarschijnlijk wel voor langere tijd gehandhaafd kan worden. De commissie stelt vast dat de minister-president niet tijdig heeft ingegrepen in het beleid van de vakminister en voor Groningers niet het verschil heeft gemaakt.

In 2019 heeft de minister-president uitvoerig excuses gemaakt: "*Omdat veiligheid in het gaswinningsgebied nooit een rol heeft gespeeld, omdat de overheid de ernst van de situatie veel te lang heeft onderschat en omdat bij het schadeherstel snelheid en voortvarendheid het steeds hebben afgelegd tegen juridische precisie*."[45] Maar ook deze excuses hebben niet geleid tot een wezenlijke verandering waar Groningers iets aan hebben gehad. Het valt de commissie op dat de minister-president wel verwachtingen wekt en betrokkenheid toont met de overheveling van de problematiek in Groningen naar de ministerraad, met werkbezoeken en met uitvoerige excuses. Tegelijkertijd concludeert de commissie dat hij in zijn rol als minister-president

42 Kamerstuk II 2014/15, 33529, nr. 143.
43 Verslag openbaar verhoor van de heer Rutte, 13 oktober 2022.
44 Verslag openbaar verhoor van de heer Rutte, 13 oktober 2022.
45 Markus (4 juni 2019).

– behalve dan door mee te denken met de vakminister – geen wezenlijke verandering teweegbrengt ten gunste van Groningers. Dat was gezien de voortslepende aard van de schade- en versterkingsproblematiek wel op zijn plek geweest.

3.6 Conclusie 6. In star en gesloten gasgebouw weinig oog voor belangen buitenwereld

De basis voor de samenwerking in het gasgebouw is gelegd in de vroege jaren ’60. De afwegingen die op dat moment worden gemaakt om afspraken op een bepaalde manier vorm te geven, zijn gebaseerd op de situatie van dat moment. Logischerwijs verandert de wereld in de 60 jaar daarna, en kon men destijds niet goed voorzien welke veranderingen de toekomst zou brengen. Wel was ook op het moment van het maken van de samenwerkingsafspraken duidelijk dat deze voor lange tijd zouden gelden. Het is moeilijk een oordeel te vellen over afspraken die zo lang geleden gemaakt zijn en waarvan de volledige context niet meer goed te duiden is. De commissie constateert evenwel dat behalve de rigide focus op maximalisatie van de opbrengsten, ook het gebrek aan flexibiliteit in de afspraken heeft bijgedragen aan de problemen die zich in de afgelopen jaren hebben voorgedaan. Ook zijn destijds onvoldoende afspraken gemaakt over de beëindiging van de samenwerking. De commissie duidt hieronder enkele elementen van deze constatering.

Gevolgen voor Groningen onvoldoende belicht

De publieke partijen in het gasgebouw beschouwen het niet als hun taak om te toetsen wat de gevolgen van hun beslissingen zouden zijn in Groningen en voor Groningers. Staatsdeelneming Energie Beheer Nederland (EBN) voelt zich niet verantwoordelijk voor de relatie met of informatieverstrekking aan de samenleving, zo verklaart directeur Van Hoogstraten tijdens zijn openbaar verhoor: “*De Overeenkomst van Samenwerking Groningen is er heel duidelijk over: de maten mogen niet naar buiten treden.*”[46] Ook oud-regeringsvertegenwoordiger van Economische Zaken Dessens verklaart in zijn openbaar verhoor dat het niet zijn taak is met Groningers te spreken: *“Dus ik vond het niet mijn taak, en ik denk ook dat ik er slecht aan had gedaan als ik daar ook zo’n beetje belangrijk had lopen doen en had gezegd: vertelt u het maar tegen mij, dan komt … Dat moest ik niet doen, en dat moet ook niet.”*[47]

Rigide constructie welkom excuus om niets aan te passen

Bij de start van de samenwerking in het gasgebouw zijn bepaalde afspraken voor de eeuwigheid gemaakt. De NAM krijgt de eeuwigdurende concessie voor winning van het gas en ook voor de samenwerkingsafspraken zelf is geen einddatum voorzien, noch zijn er afspraken gemaakt om de samenwerking te ontbinden. Hoe sterk de partijen vasthouden aan de afspraken, blijkt bijvoorbeeld uit de brief die aandeelhouders Shell en ExxonMobil nog op 22 januari 2016 aan minister Kamp van Economische zaken sturen. *“[…] de productie van het Groningen gas te minimaliseren zonder dat vaststaat dat veiligheidsoverwegingen daartoe aanleiding geven, raakt dit aan de kern van onze samenwerking. Wij verzoeken u daarom af te*

46 Verslag openbaar verhoor van de heer Van Hoogstraten, 6 oktober 2022.

47 Verslag openbaar verhoor van de heer Dessens, 31 augustus 2022.

zien van alle maatregelen die erop gericht zijn of ertoe kunnen leiden dat winbare reserves niet economisch gewonnen kunnen worden."[48]

De samenwerkingsafspraken zijn wel te wijzigen, maar dat vergt lange onderhandelingen, waarbij nooit van tevoren duidelijk is op welke manier de verhoudingen zullen veranderen. Omdat alle partijen in het gasgebouw profiteren van de enorme gasbaten, is het voor niemand aantrekkelijk om te gaan sleutelen aan de oorspronkelijke afspraken. Partijen verschuilen zich volgens de commissie ten onrechte achter het niet makkelijk kunnen wijzigen van de afspraken om de bestaande situatie vooral te laten voortbestaan. Minister Kamp van Economische Zaken verwoordt dat in zijn openbaar verhoor op 9 september 2022 als volgt: "*Idealiter zou ik dat niet zo opgezet hebben. [...] Maar als ik dat zou willen veranderen, zou ik in die privaatrechtelijke overeenkomsten veranderingen gaan aanbrengen en op het moment dat je dat doet: wat ik net zei, als je zelf openbreekt mag de ander dat ook doen en als je zelf je wensen inbrengt mag de ander dat ook doen.*"[49]

Partijen gasgebouw wenden invloed aan om boete van tafel te krijgen
In 2010 wordt bekend dat de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) GasTerra en Gasunie een boete wil opleggen vanwege misbruik van hun economische machtspositie. In het gezamenlijk belang van alle aandeelhouders maken ambtenaren van het ministerie van Economische Zaken zichtbaar gebruik van hun ingang bij de NMa. Begin 2011 legt de NMa aan GasTerra een boete op van ruim 400 miljoen euro. Kort daarna vervult minister van Economische Zaken Verhagen een actieve rol om de NMa op andere gedachten te brengen. In een gesprek met de voorzitter van de raad van bestuur van de NMa probeert hij de boete van tafel te krijgen. In ruil voor een uitgebreider pakket maatregelen besluit de NMa daarop de boete in te trekken. De commissie vindt deze interventie van de minister van Economische Zaken niet gepast, gelet op de verantwoordelijkheid van de minister voor de onafhankelijkheid van de toezichthouder. De commissie vindt het bovendien bevreemdend dat dit een van de weinige momenten in het gaswinningdossier is dat ambtenaren woorden als 'ramp' en 'rampzalig' in de mond nemen. Dit contrasteert met het taalgebruik over de gevolgen van aardgaswinning voor de bewoners.

Innige samenwerking bemoeilijkt rol toezichthouder
Wat daarnaast opvalt, is hoe kort de lijntjes zijn tussen het gasgebouw en het ministerie van Economische Zaken. Dat is bijvoorbeeld te zien aan het feit dat topambtenaren bij een volgende stap in hun loopbaan soms elders in het gasgebouw terechtkomen. Deze korte lijntjes zijn niet verwonderlijk, de deelnemers in het gasgebouw zien en spreken elkaar geregeld. Dat gebeurt niet alleen tijdens de vergaderingen zelf, maar ook tijdens het diner dat vrijwel standaard de avond voor zo'n vergadering plaatsvindt. Tijdens dat diner worden alle heikele punten van de vergadering de dag erop besproken. Als 's avonds geen overeenstemming bereikt wordt, wordt het agendapunt de dag daarna van de agenda gehaald. De gezamenlijke diners dragen zo bij aan instandhouding en versterking van de naar binnen gerichte cultuur van de verschillende partijen in het gasgebouw, waarvan de ambtenaren net zo goed deel uitmaken als de

48 Shell. Brief president-directeur Van Loon aan minister Kamp over de brief van 18 december 2015 aan Tweede Kamer inzake de gaswinning uit het Groningenveld, 22 januari 2016.

49 Verslag openbaar verhoor van de heer Kamp, 9 september 2022.

commerciële partijen. Er is sprake van een 'old boys network'. In deze cultuur van geslotenheid en informeel overleg is er maar weinig aandacht voor signalen van buiten, zelfs niet als ze van belangrijke partijen als de toezichthouder komen. Binnenskamers worden dergelijke signalen ook afgedaan als 'maar een mening'.

De korte lijnen zijn ook op formelere momenten zichtbaar. Zo krijgt de NAM bij de besluitvorming in 2012 over de gaswinning in 2013 veel ruimte om haar standpunt hierover bij het ministerie van Economische Zaken toe te lichten, onder andere binnen de reguliere vergaderstructuur van het gasgebouw. Maar de NAM blijkt ook voortdurend op de hoogte te zijn van de gedachtevorming binnen het ministerie en de ontwikkelingen daarin. De NAM schrijft tot 2017 mee aan de beantwoording van Kamervragen door het ministerie van Economische Zaken. Als in 2014 de sollicitatieprocedure voor de nieuwe Inspecteur-generaal van SodM loopt, is ook de vertegenwoordiger van de brancheorganisatie van de oliemaatschappijen bij het sollicitatiegesprek van de beoogde inspecteur-generaal aanwezig. Als dezelfde inspecteur-generaal later een advies komt toelichten aan de minister van Economische Zaken, treft hij daar tot zijn verbazing ook onaangekondigd vertegenwoordigers van de NAM, Shell en ExxonMobil aan tafel. Ook Shell en ExxonMobil, de aandeelhouders van de NAM, hebben korte lijntjes met het ministerie en het kabinet. Dat geldt in het bijzonder voor Shell. De Shell-topman spreekt ten minste jaarlijks met de minister-president en zegt hem als een vriend te beschouwen.[50]

Die korte lijntjes zijn ook zichtbaar als de NAM moet antwoorden op vragen van toezichthouder Staatstoezicht op de Mijnen. Dat blijkt bijvoorbeeld als de NAM in 2018 na de beving in Zeerijp volgens protocol binnen 48 uur concrete maatregelen moet voorstellen om de risico's van aardbevingen zo goed mogelijk te beheersen. Hoewel de toezichthouder om maatregelen vraagt, laat het ministerie van Economische Zaken de NAM weten dat concrete maatregelen niet nodig zijn. Nog steeds signaleert de toezichthouder dat de afstand tussen de NAM en het ministerie zeer gering is. *"Ik kreeg het gevoel van "dit is een soort van vier handen op één buik", wat mij erg verontrustte, want dat maakt het uitoefenen van mijn rol een stuk ingewikkelder",* zo verklaart Inspecteur-generaal der Mijnen Theodor Kockelkoren in zijn openbaar verhoor.[51]

De commissie signaleert dat de samenwerking in het gasgebouw, die de eerste decennia zo succesvol verliep, een blinde vlek had voor de belangen van Groningers. De cultuur van dicht op elkaar in vertrouwelijkheid de gezamenlijke belangen verdedigen, was zo sterk dat er onvoldoende ruimte was voor kritische geluiden uit de buitenwereld. Publieke belangen zoals de veiligheid, de gezondheid en het welzijn van de Groningse bevolking werden benaderd vanuit de optiek van 'damage control': voorkomen dat het economisch belang van de gaswinning erdoor gehinderd zou worden. De commissie vindt het kwalijk dat ambtenaren van het ministerie van Economische Zaken zo lang meegingen in de cultuur van de gezamenlijke belangen verdedigen en daar lange tijd niet door hun bewindspersonen op gecorrigeerd werden. De commissie oordeelt bovendien dat de Staat, de NAM, Shell en ExxonMobil zich te makkelijk hebben verscholen achter de samenwerkingsafspraken.

50 Verslag openbaar verhoor van de heer Van Beurden, 13 oktober 2022.
51 Verslag openbaar verhoor van de heer Kockelkoren, 14 oktober 2022.

Toezichthouder kan lange tijd het verschil niet maken
De commissie is van oordeel dat toezichthouder Staatstoezicht op de Mijnen zich te lang afzijdig heeft gehouden. De zware beving bij Westeremden en Middelstum in 2006, met een magnitude van 3,5, had tot eenzelfde analyse van de aardbevingen in Groningen kunnen leiden als in 2012. De toezichthouder had in 2006 echter niet de expertise in huis om die analyse te kunnen maken. Daarmee heeft Staatstoezicht op de Mijnen onvoldoende invulling kunnen geven aan zijn belangrijke rol om toe te zien op veiligheid.

De commissie heeft grote waardering voor het ingrijpen van Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) in 2012. De snelle analyse die toen gemaakt is, het betrekken van andere partijen bij het onderzoek en het weloverwogen advies in januari 2013, vormen een adequate invulling van de toezichtrol van SodM. In latere jaren blijkt het echter lastig voor SodM om die rolinvulling goed te kunnen volhouden. De commissie denkt dan onder meer aan het advies uit 2014 om de Loppersumclusters te sluiten, dat niet expliciteert dat het eerdere advies van 2013 om de gaswinning zo snel mogelijk en zo veel mogelijk terug te brengen, op dat moment nog steeds geldt. SodM impliceert dat het nieuwe advies een aanvulling is op het eerdere advies uit 2013, maar dat hebben andere partijen niet zo begrepen. Dat SodM dit niet expliciteert in het advies van 2014 heeft bijgedragen aan de verwarring bij andere partijen.

Collectieve verantwoordelijkheid van de partijen in het gasgebouw
Het geheel overziend vindt de commissie dat de partijen in het gasgebouw samen, in hun collectieve verantwoordelijkheid voor een verantwoorde gaswinning, hebben gefaald en hun zorgplicht hebben verzaakt. Dat is niet altijd terug te voeren op kwade opzet en ook niet altijd op afzonderlijke partijen. De partijen hielden elkaar als collectief vast in een samenwerkingsconstruct dat, en een cultuur die, te weinig uitging van langetermijnplanning en te weinig openstond voor afwijkende signalen van buiten. Daardoor hebben ook partijen buiten het gasgebouw, zoals de toezichthouder of de Tweede Kamer, niet altijd goed hun rol kunnen vervullen. De commissie benoemt hieronder enkele punten waarop naar haar mening sprake is geweest van laakbaar handelen.

Oliemaatschappijen hebben *license to operate* verspeeld
De commissie signaleert dat de NAM en haar beide aandeelhouders binnen het gasgebouw de problematiek in Groningen structureel hebben onderschat. Te lang hebben de oliemaatschappijen gedacht dat de problemen op te lossen waren met het beter inrichten van het schadeproces. Toen duidelijk werd dat de schadeafhandeling en de versterking steeds meer gingen kosten, hebben de oliemaatschappijen via de NAM expliciet gestuurd op het beperken van de kosten van de beide operaties. De commissie constateert dat de aandeelhouders daarbij een grote rol spelen. Als de NAM al welwillend op signalen van de buitenwereld reageert, zijn het vaak aandeelhouders Shell en ExxonMobil die op de rem trappen. De juridische afdelingen van de oliemaatschappijen lijken bang te zijn voor de precedentwerking elders ter wereld van al te royale vergoeding voor gedupeerden.

De oliemaatschappijen hebben bovendien onvoldoende in de gaten gehad dat de *license to operate* op het spel stond. Die zijn zij uiteindelijk kwijtgeraakt. Door te lang de veiligheid van Groningers te negeren en vast te houden aan hoge winningsniveaus hebben zij zichzelf uiteindelijk in de vingers gesneden: de gaskraan is dichtgedraaid terwijl er nog gas in de bodem zit dat gewonnen had kunnen worden.

De commissie is van oordeel dat het volledig dichtdraaien van de gaskraan een onvermijdelijke stap was na de trage reactie op de alarmsignalen van toezichthouder Staatstoezicht op de Mijnen vanaf eind 2012. De oliemaatschappijen hebben met hun nadrukkelijke verzoek in 2017 om een winningsplicht in te voeren, feitelijk hun zeggenschap over de ondergrondse voorraden afgestaan aan de overheid. Dat deden ze om strategische redenen: om te voorkomen dat ze strafrechtelijk vervolgd zouden kunnen worden. Zodra de winningsplicht is ingevoerd, is de NAM niet meer verantwoordelijk voor het feit dat er gas gewonnen wordt. Dat doet de NAM immers in opdracht van de overheid. De commissie vindt het dan ook stuitend dat de oliemaatschappijen na het besluit in 2019 om de gaskraan nog sneller dicht te draaien, een claim neerleggen bij de Staat voor de ongeveer 30 miljard kubieke meter gas die niet meer gewonnen kan worden ten opzichte van het afbouwpad uit 2018. Door een winningsplicht te verlangen is ieder winningsrecht van de oliemaatschappijen vervallen. Het niet meer kunnen winnen van het laatste gas is in de ogen van de commissie daarom net zozeer de keuze en verantwoordelijkheid van de oliemaatschappijen als van de Staat.

Ministers van Economische Zaken reageren te laat op situatie
De commissie signaleert in dit onderzoek dat alle partijen de ernst van de problemen in Groningen structureel hebben onderschat. Bewindspersonen krijgen steeds te laat in de gaten wat er echt aan de hand is, hetgeen resulteert in te trage beslissingen. Minister Kamp schroeft de gaswinning stevig terug na niet te missen signalen van Staatstoezicht op de Mijnen en de Raad van State, maar niet dan nadat eerst een recordhoge winning plaats heeft gevonden. Het is pas zijn opvolger minister Wiebes die al voorafgaand aan nieuw te verwachten adviezen de gaskraan sneller dichtdraait. Daarbij negeert hij overigens evengoed signalen uit de regio. Want ondanks herhaalde oproepen van bestuurders uit de regio om geen wijzigingen in de versterkingsoperatie aan te brengen, zet minister Wiebes de versterkingsoperatie op belangrijke achterstand door de operatie opnieuw te doordenken en de pauzeknop in te drukken. Pas als in 2022 in kabinet-Rutte IV staatssecretaris Vijlbrief de verantwoordelijkheid voor de gaswinning in Groningen krijgt, lijken de signalen uit Groningen eindelijk voldoende op waarde geschat te worden.

De commissie is zich bewust van de moeilijke situatie waarin met name minister Kamp zich bevond, doordat hij door ambtenaren onvoldoende op de hoogte is gebracht van de toenmalige situatie. Tegelijkertijd signaleert de commissie dat het de minister op dat moment niet lukt om met gerichte vragen alle relevante informatie boven water te krijgen.

Tweede Kamer krijgt slecht grip op dynamiek gasgebouw en kan het verschil niet maken
De gesloten cultuur en het frequente informele overleg tussen partijen in het gasgebouw, gecombineerd met de complexiteit van de materie, maken het voor de Tweede Kamer heel lastig om zicht te krijgen op wat er speelt. Op diverse belangrijke momenten is de Tweede Kamer onvolledig of onjuist geïnformeerd, waardoor ze haar controlerende functie niet goed heeft kunnen uitoefenen.

In de jaren ’90 leiden Kamervragen tot de instelling van de Begeleidingscommissie Onderzoek Aardbevingen, die een verband tussen aardbevingen en de gaswinning mogelijk acht. Dit is een belangrijk moment van erkenning. De Kamer heeft op andere momenten echter steken laten vallen. Al in juni 1996 stelt het PvdA-Kamerlid Witteveen-Hevinga voor om als Kamer een onderzoek te (laten) doen naar het Nederlandse aardgasbeleid. Het voorstel krijgt een

meerderheid en de Kamer begint met het opstellen van een onderzoeksvoorstel. Het onderzoek wordt uiteindelijk echter niet uitgevoerd, omdat de Tweede Kamer het uitgewerkte voorstel niet steunt.

De zware beving bij Westeremden en Middelstum (3,5 op de schaal van Richter) in augustus 2006 leidt niet tot een reactie uit de Tweede Kamer. Ook na de zware beving bij Huizinge in augustus 2012, midden in het zomerreces van de Tweede Kamer, blijft het opmerkelijk stil. De PvdA stelt schriftelijke vragen, maar er komt geen debat. De Kamer besteedt in 2012 geen aandacht aan de aardbeving in Huizinge.

Dat verandert in de jaren erna. Vanaf het moment dat toezichthouder Staatstoezicht op de Mijnen begin 2013 adviseert de winning terug te brengen, neemt het aantal debatten in de Tweede Kamer toe. Vanaf 2019 volgt er iedere zes weken een debat over de situatie in Groningen. Deze aandacht brengt echter geen fundamentele oplossing voor de Groningers. Op sommige punten boekt de Tweede Kamer wel resultaten: zowel de introductie van het wettelijk bewijsvermoeden als het onderzoek naar het aanbod van de NAM voor oude schadegevallen leidt tot aanvullende vergoedingen voor een aantal Groningers. Tegelijkertijd dragen interventies van de Tweede Kamer bij aan het vergroten van de spreekwoordelijke bestuurlijke spaghetti in Groningen.

De dreiging van een Tweede Kamer die gespitst is op alles wat er speelt in Groningen, blijkt haar weerslag te hebben op het handelen van het kabinet. Zo kiezen ministers bij het Norg Akkoord liever voor arbitrage bij de onderhandelingen met de oliemaatschappijen, omdat een bedrag dat een arbiter vaststelt beter aan de Tweede Kamer uitlegbaar is dan een kostbaar onderhandelingsresultaat van het kabinet zelf.

Al met al ontstaat er een beeld van een Tweede Kamer die pas laat in de gaten krijgt wat er aan de hand is en die vervolgens te weinig kan betekenen voor de Groningers. Jelle van der Knoop van de Groninger Bodem Beweging spreekt op 5 september 2022 in zijn openbaar verhoor over zijn teleurstelling over wat de Tweede Kamer wist te bereiken: *"Van een Tweede Kamer mag je verwachten dat ze naast de burger gaat staan. Als al zo lang bekend is dat het misgaat en het acht jaar duurt voordat de overheid de verantwoordelijkheid van een particulier bedrijf heeft overgenomen, de aansprakelijkheid … Dat is toch van de zotte?"*[52]

Het beeld lijkt duidelijk: de Tweede Kamer heeft in 60 jaar gaswinning relatief weinig kunnen betekenen voor de Groningers. Een belangrijke kanttekening daarbij is echter dat de Kamer geregeld onvoldoende, onjuist en onzorgvuldig is geïnformeerd. Zowel informatie over het niveau van gaswinning waarbij de leveringszekerheid gegarandeerd kon worden, als een toelichting op de hoge winning in 2013 ontbreekt. Minister Kamp meldt de Tweede Kamer in 2014 wel drie redenen voor de recordhoge winning in 2013, maar meldt niet dat deze winning ook hoger uitpakt omdat Groningengas is bijgemengd (in technische termen 'weggemengd') in andere gasstromen. Als dat in 2015 bij een reconstructie ten behoeve van het onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid alsnog duidelijk wordt, wordt dit nog altijd niet aan de Tweede

52 Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Knoop, 5 september 2022.

Kamer gemeld. Mede door dit structurele gebrek aan informatie heeft de Tweede Kamer haar controlerende taak onvoldoende kunnen uitoefenen. Tegelijkertijd ligt dit niet geheel buiten de eigen macht: het lukte de Tweede Kamer ook slecht om door de coalitieafspraken heen te komen.

3.7 Conclusie 7. Gebrekkige schadeafhandeling brengt schade toe aan Groningers

Waar de twee werelden van beslissers over gaswinning enerzijds, en van bewoners van het winningsgebied anderzijds grotendeels gescheiden zijn, raken ze elkaar noodgedwongen bij de afhandeling van schade als gevolg van gaswinning en bij de versterking van gebouwen. Wat daarbij opvalt, is de volstrekte dominantie van de wereld van regels, procedures en afspraken, ten opzichte van die van bewoners die proberen hun huis weer hun thuis te laten zijn. Het wachten op de schadeafhandeling betekent voor bewoners vaak ook wachten met onderhoud dat al gepland was. Niet gaan schilderen als er eerst nog scheuren moeten worden gedicht. Geen andere keuken laten plaatsen als niet eerst duidelijk is hoeveel vergoed wordt van de schade aan het huis. Bewoners raken de zeggenschap over hun eigen leven kwijt, omdat ze wachten op de afhandeling van hun schade. De wijze waarop deze processen nu en in het verleden ingericht zijn, heeft in belangrijke mate bijgedragen aan de omvang van het probleem. Waar snelle en adequate afhandeling had kunnen bijdragen aan het beheersbaar houden van de problemen, is juist het tegenovergestelde gebeurd: langdurige schadeprocessen zorgen voor zo veel zorgen en rompslomp, dat ze leiden tot gezondheidsproblemen.
De commissie vindt dat zeer kwalijk, omdat er naast onderschatting van de omvang van de problemen, sprake is van een combinatie van onkunde, ontregeling en zelfs onwil.

Schademelders worden met wantrouwen bejegend en komen in een langdurig en complex schadeproces terecht

Vanaf het moment dat schade gemeld kan worden, komt het voor dat Groningers te maken krijgen met wantrouwen. Aanvankelijk wordt dat veroorzaakt doordat de relatie tussen gaswinning en aardbevingen wordt ontkend. Als in 1993 de Begeleidingscommissie Onderzoek Aardbevingen (BOA) een relatie vaststelt tussen de gaswinning en de aardbevingen die optreden, worden daar nauwelijks consequenties voor de schadeafhandeling aan verbonden. Er wordt geen schadefonds ingesteld voor particulieren, het blijft bij een informatiefolder. Groningers melden aardbevingsschade in die jaren lang niet altijd, omdat ze niet weten dat het aardbevingsschade is, omdat ze niet weten dat ze die kunnen melden of omdat ze denken dat het zinloos is om dat te doen. Pas in 2012, na de zware aardbeving bij Huizinge, melden Groningers massaal hun schade. Ook dit grote aantal meldingen wordt door de NAM echter met enig wantrouwen bekeken. Dat is onterecht. De grote aantallen worden niet alleen veroorzaakt doordat relatief veel Groningers schade hebben door de zware beving, maar ook doordat de weg naar schadeafhandeling bekender wordt als bewoners zien hoe hun buren en kennissen dat aanpakken.

Wat het melden van schades ingewikkeld maakt, is dat de bewoner aan moet tonen dat de schade aan zijn huis door een aardbeving is veroorzaakt of verergerd. Die bewijslast is zwaar, ook omdat het moeilijk is om aan te tonen wanneer en hoe scheuren zijn ontstaan in huizen die staan op de slappe Groningse bodem. Schades die door geologen van het Onafhankelijk

Geologen Platform worden beoordeeld als typische aardbevingsschade, kunnen op die manier toch door de NAM worden afgewezen.

De NAM en haar aandeelhouders proberen daarbij structureel de schadevergoedingen beperkt te houden en zo lang mogelijk controle over het proces te behouden. De NAM hamert er tot op de dag van vandaag op dat ze alleen schade hoeft te vergoeden waarvoor ze wettelijk aansprakelijk is. De NAM vindt dat zij niet hoeft te betalen voor bijkomende kosten of voor schade waarvan niet onomstotelijk vaststaat dat deze het gevolg is van gaswinning. Dat klinkt in eerste instantie logisch, maar brengt bewoners in de praktijk in de problemen. Als een huis in aanmerking komt voor sloop-nieuwbouw, weigert de NAM bijvoorbeeld de extra kosten te vergoeden om het nieuwbouwhuis energieneutraal te maken, terwijl dat wel een wettelijke eis is voor nieuwbouwwoningen.

De NAM en haar aandeelhouders zijn verder structureel bereid geld te investeren in het weerleggen van claims, zelfs als de schadeclaim lager is dan de kosten die gemaakt moeten worden om de vordering te weerleggen. Deze strategie leidt tot onnodig lange processen bij de schadeafhandeling en inherente onzekerheid voor bewoners.

Pogingen van de regio en Tweede Kamerleden in de jaren '90 om de bewijslast om te keren zodat deze bij de veroorzaker van de schade komt te liggen, zijn niet succesvol. Amendementen die bij de behandeling van de Mijnbouwwet (2003) worden ingediend om de bewijslast om te keren, worden niet aangenomen. Pas eind 2016 komt een zogenoemd 'bewijsvermoeden' in de wet te staan, waarmee de mijnbouwschade in Groningen geacht wordt veroorzaakt te zijn door de NAM, tenzij er een andere uitsluitende oorzaak aan te wijzen is. Omdat echter bij de afhandeling van de schade de wettelijke aansprakelijkheid van de NAM nog altijd leidend is, is het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) beperkt in de mogelijkheden om de problemen van gedupeerden naar tevredenheid op te lossen. Het IMG vergoedt op basis van de Tijdelijke wet Groningen in beginsel alleen de schade waarvoor de NAM aansprakelijk is.

Ook over de toepassing van het bewijsvermoeden blijft daardoor discussie bestaan. De toepassing en weerlegging van het wettelijk bewijsvermoeden levert soms ingewikkelde technische en juridische vraagstukken op waarover juristen het onderling niet eens zijn, bijvoorbeeld over het causale verband tussen de schade en de schadeoorzaak. Met zulke juridische discussies en de stapels rapporten die die discussies opleveren, is een gedupeerde niet geholpen. Hoewel het wettelijk bewijsvermoeden bedoeld is om de positie van een gedupeerde te versterken, heeft het in de praktijk niet altijd die werking.

Rechtspositie bewoners niet goed geregeld
Een tweede belangrijk aspect bij de afhandeling van schades is de grote ongelijkheid in rechtspositie die er is tussen de schademelder en de schadeveroorzaker. Waar het voor de individuele Groninger een grote barrière is om een advocaat in te schakelen om een besluit te betwisten, kost het zowel de oliemaatschappijen als de Staat nauwelijks moeite om een groot aantal advocaten van gerenommeerde kantoren in te zetten om claims en bezwaren te weerleggen.

Die ongelijkheid was er al ten tijde van het private schaderegime (tot maart 2018), toen schade door de NAM en het Centrum Veilig Wonen afgehandeld werd, maar bestaat nog steeds onder het publiekrecht (vanaf 2018). Het belangrijke verschil tussen beide regimes is dat de gedupeerde in het publiekrecht niet langer tegenover de NAM staat, maar tegenover de Staat (het IMG). Dat voelt voor gedupeerden zo mogelijk nog wranger: in de enkele gevallen waarin gedupeerden bij een rechtbank terechtkomen, staat de overheid, die er juist voor de gedupeerden moet zijn, tegenover hen, en wordt belastinggeld gebruikt om hun bezwaren weerlegd te krijgen. Gedupeerde Annemarie Heite verwoordt het scherp in haar openbaar verhoor: "*Ook daar staat een gedupeerde kansloos tegenover een landsadvocaat die zo veel experts uit de kast kan toveren als hij wil en, bizar genoeg, eigenlijk betaald met ons belastinggeld diezelfde burger gewoon kapot kan procederen. Het fenomeen is eigenlijk niet veranderd.*"[53]

De commissie constateert dat bij de overgang naar een publiekrechtelijke schadeafhandeling door de minister van Economische Zaken onvoldoende is voorzien dat gedupeerden tegen de overheid moeten procederen en de overheid op die manier onderdeel wordt van de problematiek. Hoewel maar een klein deel van de gedupeerden de gang naar de rechter maakt, lijkt hun positie bij de bestuursrechter zwakker te zijn dan was voorzien bij de overgang van de schadeafhandeling naar het bestuursrecht. Van de veronderstelling dat de bestuursrechter de zwakkere positie van de gedupeerde zou beschermen, is in de praktijk te weinig terug te zien. Het lukt gedupeerden maar in weinig gevallen om bij de rechter met succes het deskundigenadvies van het Instituut Mijnbouwschade Groningen tegen te spreken; de rechter oordeelt in de meeste gevallen dat het IMG het wettelijk bewijsvermoeden heeft weerlegd.

Veranderende regelingen zorgen voor rechtsongelijkheid
Er is dus sprake van een ongelijke rechtspositie van bewoners ten opzichte van de schadeveroorzaker. Daarnaast is het opvallend hoezeer de positie van bewoners onderling verschilt. Sinds 2012 worden er op grote schaal schades afgehandeld. Daar gaan achtereenvolgens verschillende instanties mee aan de slag, ieder steeds met een eigen protocol om de schades af te handelen. Er zijn tientallen regelingen met evenzovele voorwaarden. Voor bewoners is moeilijk te begrijpen waarom hun buurman wel aanspraak kan maken op bepaalde vergoedingen, maar zij zelf niet. Er zijn niet alleen algemene subsidiemaatregelen, maar ook maatwerkregelingen. Er zijn vergoedingen voor de fysieke schade en daarnaast voor indirecte schade zoals waardedaling. De ene maatregel is voor iedereen gelijk, de andere vergt een individuele beoordeling. Ook komt het voor dat een regeling vervangen wordt door een gunstigere of minder gunstige regeling, waardoor een gedupeerde die eerder of juist later schade lijdt, beter af is. Het betekent in de praktijk dat het niet vanzelfsprekend is dat gelijke gevallen ook gelijk behandeld worden.

Hoewel de regelingen met de beste bedoelingen geïntroduceerd kunnen zijn om een betere oplossing te bieden aan gedupeerden die anders net buiten de boot vallen, illustreert de uitwerking ervan bij uitstek de grote kloof tussen bewoners en beslissers. Hoe meer nieuwe regelingen er worden bedacht, hoe ingewikkelder het voor gedupeerden wordt om zich een weg te banen door de regelingen. Dit is symptomatisch voor de wereld van regels en

53 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Heite, 1 juli 2022.

procedures: ieder gat in een regel wordt opgevuld met een nieuwe regel. Dat dicht het gat voor de organisatie die de regels moet uitvoeren, maar vergroot het woud van regels voor gedupeerden.

Stopzetting Arbiter Bodembeweging gemis voor Groningers
In 2016 gaat de Arbiter Bodembeweging van start. Daarmee krijgen Groningers een laagdrempelige manier tot hun beschikking om een geschil over schade te slechten. Bewoners waarderen het feit dat vanaf de start van de Arbiter Bodembeweging een vorm van het bewijsvermoeden wordt toegepast door de arbiters, nog voordat er een wettelijk bewijsvermoeden is ingevoerd. De bewijslast komt daarmee primair bij de NAM te liggen, die aan moet tonen dat schade niet veroorzaakt is door aardbevingen. De arbiter doet lang niet altijd uitspraak; in veel gevallen komen de NAM en de gedupeerde ook zonder uitspraak tot overeenstemming in het arbitrageproces.

In enkele gevallen schreef de NAM sturende brieven over de richting waarin de uitspraak zou moeten gaan. Oud-arbiter Pieter Schulting zegt hierover in zijn openbaar verhoor: *"We kunnen geen onderonsjes met één partij hebben over de inhoudelijke kwesties. Maar de NAM heeft dat eigenlijk tot het laatste volgehouden om dat wel te doen."*[54] Ook het feit dat uitspraken van de arbiter 'in beginsel' bindend zijn voor de NAM, betekent dat de NAM mogelijkheden ziet om uitspraken van de arbiter niet op te volgen: *"Dat patroon heeft zich later, naar het eind toe steeds vaker, herhaald vanuit de NAM, dat er gewaarschuwd werd: pas op, we gaan naar de rechter. Of … 'we gaan naar de rechter'? 'We zullen je uitspraak niet uitvoeren'."*[55] De commissie vindt het schandalig dat de NAM de arbiters niet altijd ongestoord hun werk liet doen.

De Arbiter Bodembeweging is maar korte tijd actief. Schades die na 31 maart 2017 optreden en onder het nieuwe schadeprocol vallen, worden door de arbiter niet meer behandeld. De commissie vindt het betreurenswaardig dat met de overgang van de schadeafhandeling naar het publiekrecht ook een eind gekomen is aan deze toegankelijke route voor Groningers met langdurige conflicten over schade.

Gebrekkig schadeproces resulteert in gezondheidsschade
De langdurige, ingewikkelde en onberekenbare processen waar bewoners met schade mee te maken hebben, hebben niet alleen consequenties voor de termijn waarop de schade hersteld kan worden. Ze hebben ook een grote impact op de gezondheid en het welzijn van Groningers. De langdurige schadeprocessen zorgen voor grote onzekerheid bij gedupeerden. Het doorlopen van de vele ingewikkelde processtappen met alle eisen die daarbij gesteld worden aan technische kennis, tijdig reageren en doorgronden van ingewikkelde procedures, is een bron van stress.

Wat de negatieve impact van de langdurige schadeafhandeling onderscheidt van vele andere negatieve gebeurtenissen die mensen kunnen overkomen, is het herhalende karakter ervan. Er zijn 85.000 herhaalde meldingen van schade. Die gedupeerden zitten in een situatie waarin de schade van een vorige aardbeving nog niet opgelost is en er alweer nieuwe schade is van een

54 Verslag openbaar verhoor van de heer Schulting, 14 september 2022.
55 Verslag openbaar verhoor van de heer Schulting, 14 september 2022.

volgende beving. Gedupeerde Frouke Postma-Doornbos vertelt in haar openbaar verhoor hoe er zowel een zekere routine als een zekere moedeloosheid in sluipt: *"Als er nu een aardbeving is geweest, dan doen we, als we moed genoeg hebben, een rondje om het huis en melden we de schade".*[56]

De gezondheidsschade ten gevolge van de langdurige en onberekenbare afhandeling van fysieke schades is ten minste net zo'n groot probleem als de scheuren in huizen dat zijn. De commissie acht de partijen in het gasgebouw verantwoordelijk voor deze problemen, die met een soepele en mensgerichte afhandeling van de schade zo veel kleiner hadden kunnen zijn.

Schades gaan nog jaren door
Het is belangrijk om te constateren dat de gevolgen van de aardbevingen nog lang niet voorbij zijn. De verwachting van Staatstoezicht op de Mijnen is dat hoewel de aardbevingen in aantal en omvang zullen afnemen, er nog tientallen jaren sprake zal zijn van aardbevingen en daarbij optredende schade. Terwijl de versterkingsoperatie op een goed moment afgerond zal zijn, wanneer alle onveilige huizen versterkt zijn, is dat moment voor schades niet in zicht. Bovendien kunnen ook versterkte woningen weer schade oplopen bij aardbevingen. De commissie acht het om die reden des te belangrijker om de schadeafhandeling ook voor de lange termijn goed te regelen, zodat de bewoners weer meer perspectief krijgen.

3.8 Conclusie 8. Zwalkende versterkingsaanpak fnuikend voor gedupeerde Groningers

Naast de schadeafhandelingsoperatie begint er vanaf 2013 ook een versterkingsoperatie in Groningen. Als toezichthouder Staatstoezicht op de Mijnen na de beving bij Huizinge constateert dat aardbevingen zo zwaar kunnen worden dat er letsel bij bewoners op kan treden, wordt een start gemaakt met de preventieve versterking van woningen. Dat gebeurt zonder dat iemand scherp voor ogen heeft wat die versterkingsoperatie precies in zou moeten houden, hoe groot die operatie gaat worden en wat die operatie voor de regio betekent. De commissie meent dat dit gebrek aan duidelijkheid over de versterking van huizen tot op de dag van vandaag voortduurt. Bewoners die te horen krijgen dat hun huis op veiligheid beoordeeld moet worden, verkeren vaak lang in onzekerheid over de uitkomsten van die beoordeling. Susan Top verwoordt dat in haar openbaar verhoor als volgt: *"Je hebt een brief in huis gekregen waarin staat: uw woning is onveilig, want voldoet niet aan de norm. Waar je er tot die tijd misschien nog wat afstandelijk in zat en dacht 'nou ja, dat gaat niet over mij', gaat het op het moment dat je zo'n brief in huis hebt waarin het zwart op wit staat [...] gewoon onder je huid zitten."*[57] En als bewoners eenmaal te horen hebben gekregen dat hun huis onveilig is, duurt het nog lang voordat hun huis uiteindelijk versterkt is. Volstaat een beperkte aanpassing aan de constructie, of moet de woning misschien wel gesloopt en opnieuw gebouwd worden? Deze langdurige onduidelijkheid vindt de commissie bijzonder kwalijk, vanwege de enorme impact die een versterkingsoordeel over een eigen huis en het wachten daarop heeft op bewoners.

56 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Postma-Doornbos, 26 september 2022.
57 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Top, 27 juni 2022.

De commissie constateert dat naast het feit dat de operatie enorm onderschat is, de talloze beleidswijzigingen in korte tijd ook veel schade hebben aangericht. Het lange touwtrekken en overleggen over de wijze van versterking door vele betrokkenen binnen en buiten het gasgebouw heeft veel leed en onzekerheid bij gedupeerde Groningers veroorzaakt. Dat licht de commissie hierna toe.

Aanhoudende onduidelijkheid rond versterking
In de eerste jaren van de versterkingsoperatie, wanneer deze nog plaatsvindt onder regie van de NAM, is er van daadwerkelijke constructieve versteviging van gebouwen nog geen sprake. De focus ligt met name op het verwijderen en vervangen van gevaarlijke elementen, zoals schoorstenen. Pas in 2016 komt de versterkingsoperatie grootschaliger op gang. Dan neemt Hans Alders als Nationaal Coördinator Groningen de versterkingsoperatie over en komen er veiligheids- en bouwnormen beschikbaar waaraan huizen in Groningen moeten voldoen. Er worden principes voor de aanpak van de versterkingsoperatie opgesteld waarmee gewerkt kan worden. Maar zelfs daarmee blijft de versterking van gebouwen omgeven met onduidelijkheid. De oorzaak daarvan ligt in het feit dat het uitvoeren van een versterkingsoperatie een combinatie vergt van kennis van wat er ondergronds gebeurt (de frequentie en zwaarte van aardbevingen) en kennis van wat dit bovengronds teweegbrengt (de trillingen die de aardbeving aan de oppervlakte veroorzaakt en de kwetsbaarheid van de bebouwing voor deze trillingen). Juist die combinatie van kennis ontbreekt. Er zijn wel risicoanalyses die inschattingen maken van de risico's voor gebouwen, maar individuele inspectie van woningen blijft noodzakelijk. Vanwege continue kennisontwikkeling én veranderingen in de gaswinningsniveaus (en dus andere uitkomsten van de risicoanalyses) worden bovendien op aandringen van de NAM ook de bouwnormen tussentijds gewijzigd. Dit leidt tot steeds weer nieuwe inzichten over de vraag wanneer een huis wel of niet aan de norm voldoet en welke versterkingsmaatregelen eventueel noodzakelijk zijn.

Voorkomen onnodige versterking resulteert in vertraging
In 2016 en 2017 komt er heel langzaam wat structuur in de versterkingsoperatie. Bij de Nationaal Coördinator Groningen, die vanaf dat moment de regie heeft over de operatie, wordt er gewerkt met enkele tamelijk basale, maar logisch beredeneerde principes. Bij de versterkingswerkzaamheden wordt gestart met woningen in de kern van het aardbevingsgebied, en dan naar buiten gewerkt. Daarnaast wordt voorrang gegeven aan gebouwen waarin zich veel mensen bevinden, dus eerst scholen en ziekenhuizen en pas helemaal op het eind schuren en opslagplaatsen.

Met name het versterkingstraject voor scholen blijkt succesvol. Met het bij elkaar voegen van verschillende middelen en een extra bijdrage van het Rijk, lukt het om in betrekkelijk korte tijd veel scholen te vernieuwen dan wel veilig te maken, vertelt oud-Nationaal Coördinator Groningen Hans Alders: *"Kijk naar het scholenprogramma. Groningen heeft in het gebied het meest moderne scholenbestand van heel Nederland voor het basisonderwijs. Dat is reusachtig. Niet voor mij. Maar dit is gebeurd over de grenzen van denominaties heen, over de grenzen van dorpen heen. Mensen zeiden daarbij: we gaan van een ongeluk een deugd maken. Fantastisch!"*[58]
Het geheim achter dit succes is het commitment van alle betrokken partijen, zowel eigenaren als bestuurders, die bereid zijn over de grenzen van hun eigen organisatie heen te kijken. Alle

58 Verslag openbaar verhoor van de heer Alders, 28 september 2022.

financiële middelen worden bij elkaar gelegd. Niet alleen de NAM draagt bij, ook de betrokken ministeries weten projectgeld te vinden. Naast de scholenaanpak is ook de aanpak van zorginstellingen succesvol. Het blijken helaas schaarse uitzonderingen op de regel.

Het blijkt een belangrijke belemmering voor de rest van de versterkingsoperatie dat de NAM en haar aandeelhouders blijven benadrukken dat steeds de nieuwste normen gehanteerd moeten worden. Wanneer er betere inzichten zijn in de manier waarop aardbevingen schade veroorzaken aan Groningse huizen, of wanneer de kans op aardbevingen kleiner wordt doordat de gaswinning omlaaggaat, moet dat volgens de NAM meegenomen worden in de bouwnormen die toegepast worden bij de beoordeling van de risico's. Het gevolg hiervan kan zijn dat eerder geïnspecteerde woningen opnieuw beoordeeld moeten worden aan de hand van een nieuwere norm. De overheid gaat hierin mee en publiceert in een periode van zes jaar vijf keer een nieuwe norm.

Als minister Wiebes in 2018 besluit de gaskraan dicht te draaien, doet hij dat mede om de langzaam verlopende versterkingsoperatie in omvang te verkleinen. Theoretisch gezien had dit besluit de operatie wellicht kunnen versnellen (doordat de omvang ervan had kunnen afnemen), maar in de praktijk gebeurt het tegenovergestelde. Het proces wordt gedeeltelijk stilgelegd, in afwachting van nieuwe berekeningen van de consequenties van de veel lagere winning voor de noodzaak om huizen te versterken. Daardoor haakt een deel van de partijen af die betrokken zijn bij de uitvoering. Het is reden voor bijvoorbeeld ingenieurs- en bouwbedrijven om niet langer op versterkingsklussen te blijven wachten, maar andere klussen aan te nemen.

Voortdurende discussie over gebiedsgericht of objectgericht belemmert voortgang
Daarnaast belemmert de voortdurende wisseling van het karakter van de versterkingsoperatie de voortgang. Tot 2016 ligt de focus primair op de veiligheid van gebouwen. Gevaarlijke elementen worden aangepakt en per huis wordt gekeken hoe het veilig gemaakt kan worden. Als de versterkingsoperatie vervolgens onder regie komt van de Nationaal Coördinator Groningen (NCG), verandert zij van karakter. Het aantal woningen dat in aanmerking komt voor drastische maatregelen is zo groot dat duidelijk wordt dat afstemming met eigenaren, bewoners en gemeenten onvermijdelijk is. Rijtjeswoningen van woningcoöperaties kunnen uit praktisch oogpunt alleen maar tegelijkertijd aangepakt worden. Maar de versterkingsoperatie biedt ook een kans om gelijktijdig andere problemen in het gebied aan te pakken. Het is goed voor de regio om die kans te benutten, door bijvoorbeeld direct de riolering te vervangen of de vraagstukken rond bevolkingskrimp mee te nemen. Nadat tussen 2016 en 2018 deze meer gebiedsgerichte aanpak voorop staat, verandert dat weer aan het begin van 2018, als besloten wordt de gaskraan in Groningen dicht te draaien.

Omdat de verwachting is dat met het dichtdraaien van de gaskraan de onveiligheid in Groningen af zal nemen, laat minister Wiebes van Economische Zaken in 2018 opnieuw een analyse maken van de onveilige huizen in Groningen. Het accent komt te liggen op het zo snel mogelijk versterken van de meest onveilige huizen, ook al geven de regio en de NCG aan dat zij deze benadering niet uitvoerbaar achten. Vanaf het moment dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2019 de verantwoordelijkheid van de versterkingsoperatie overneemt, krijgen juist de gebiedsgerichte vraagstukken weer meer aandacht.

Deze voortdurende wijzigingen in de aanpak maken duidelijk dat een eenduidige focus ontbreekt bij de versterkingsoperatie. Het ene moment staat uitsluitend de veiligheid van het huis centraal, het volgende moment komen er toch weer meer gebiedsgerichte aspecten bij kijken. Ongeacht welke aanpak gekozen wordt, is duidelijk dat er maar beperkt opgeschaald kan worden. Voor ieder afzonderlijk huis moet op basis van een visuele inspectie geconstateerd worden of het binnen een vooraf vastgestelde typologie past of niet. Voor huizen die daar niet in passen moet een individuele bouwkundige doorrekening gemaakt worden, gevolgd door een beoordeling. Voor huizen die wel binnen een typologie passen, kan teruggevallen worden op de algemene bouwkundige berekening die voor dat type huis (typologie) gemaakt is. Zolang de visuele inspectie van een pand nog niet heeft plaatsgevonden, kan dus ook geen uitspraak gedaan worden over de veiligheid. De commissie vindt het onthutsend dat ook ten tijde van het schrijven van dit rapport nog altijd niet duidelijk is welke huizen nu wel en welke niet veilig zijn. Ook is nog niet zeker dat dit, zoals beloofd, aan het eind van 2023 wel het geval is.

Vastlopen versterkingsoperatie leidt tot wantrouwen
De commissie constateert dat alle ingezette koerswijzigingen structureel geleid hebben tot vertragingen. De schade is echter groter. De voortdurende wijzigingen hebben ook bijgedragen aan het wantrouwen van Groningers, omdat iedere wijziging in de structuur van de versterkingsoperatie ook een wijziging voor bewoners betekent. Inwoners van Groningen die soms al jarenlang wachten op een versterkingsadvies, weten daardoor nog steeds niet waar zij aan toe zijn. Een deel van hen woont al die tijd in een onveilig huis of woont te lang in tijdelijke noodvoorzieningen. Het is pijnlijk dat bewoners tijdens het wachten op dat versterkingsadvies of de versterking zelf geconfronteerd worden met voortdurend gesteggel over de aanpak.

3.9 Conclusie 9. Regionale bestuurders niet bij machte belangen Groningers werkelijk te behartigen

Hoewel de provincie en gemeenten in het gaswinningsgebied alleen een adviesrecht hebben over winningsactiviteiten, hebben zij wel te maken met de negatieve gevolgen van die activiteiten in hun gebied. Regionale bestuurders horen uit de eerste hand verhalen van bewoners, zien schade aan gebouwen en ervaren wat aardbevingen aanrichten in gemeenschappen. Tijdens de openbare verhoren is bij de commissie een beeld ontstaan van betrokken regionale bestuurders die hart hebben voor de bewoners en zich inzetten voor hun belangen. De commissie moet echter constateren dat regionale bestuurders er onvoldoende in geslaagd zijn om die belangen te behartigen. Dat licht de commissie hieronder toe.

Locatie in meerdere opzichten complicerend
Bij het opkomen voor hun bewoners staan regionale bestuurders al vanaf de start op een 1-0 achterstand door de locatie en kenmerken van hun gebied. De regio ligt om te beginnen letterlijk op grote afstand van het politieke besliscentrum Den Haag. Bovendien is het een regio met veelal kleinere gemeenten, met een beperkt ambtelijk apparaat en relatief weinig ervaring met stadsvernieuwingsprocessen – relevant voor de versterkingsoperatie. Het is verder een provincie die al jarenlang economisch achterblijft en die kampt met bevolkingskrimp en werkloosheid. De afhankelijkheid van de regio van de oliemaatschappijen voor de werkgelegenheid van hun bewoners brengt regionale bestuurders in een moeilijk parket: het economisch belang van de gaswinning staat tegenover het veiligheidsbelang. De regio bevindt zich daarmee vanaf de start van alle problemen in een relatief ongunstige uitgangspositie.

Daar komt nog bij dat veel van de gemeenten in Groningen tot de herindelingen (de laatste in 2020) in omvang klein zijn. De kleine gemeenten beschikken over weinig capaciteit en expertise om in te zetten. Oud-burgemeester van Groningen Jacques Wallage zegt in zijn openbaar verhoor: *"Ik denk dat […] heel erg meespeelde dat die gemeenten aan de vooravond van een gemeentelijke herindeling zaten. Die waren naar het oordeel van heel veel deskundigen gewoon te klein."*[59] Ook oud-gedeputeerde William Moorlag denkt dat de kleine gemeenten Groningen parten hebben gespeeld: "*Soms had ik ook wel het idee dat voor sommigen het hele vraagstuk ook wel 'too big to handle' was. Ik heb zelf ook dat gevoel gehad."*[60]

Nadelige gevolgen voor de regio: vestigingsklimaat onder druk
De negatieve gevolgen van de gaswinning gaan voor de regio verder dan gebouwschade aan individueel panden. Het gehele regionale vestigingsklimaat komt onder druk te staan. Het wordt voor bedrijven en bewoners minder aantrekkelijk om zich in de regio te vestigen. Boerenbedrijven krijgen te maken met schade aan hun bedrijfsgebouwen (mestkelders, schuren) en ondernemers met schade aan hun bedrijfspanden. Voor hen zijn zo mogelijk nog minder passende regelingen getroffen dan voor bewoners. Huizen met structurele schades zijn moeilijker verkoopbaar en het gebied verliest als gevolg van grootschalige versterking een deel van het oorspronkelijke karakter. Ook de toekomst en het behoud van monumentale panden, waaronder de vele bijzondere kerken en karaktervolle boerderijen, zijn verre van zeker. De commissie acht het terecht dat Groningse bestuurders, in een regio die van oudsher economische opgaven kent, ook aandacht hebben gevraagd voor het vestigingsklimaat.

Ontwrichting van gemeenschappen door verschillen in behandeling
De regio wordt daarnaast geconfronteerd met een ontwrichting van lokale gemeenschappen. Dat is ernstig, juist in een gebied waar die gemeenschappen van oudsher zo belangrijk zijn. De ontwrichting is terug te voeren op de grote verschillen bij schadeherstel en versterking. Ook al lijkt het alsof buren, familieleden en vrienden een gelijksoortig probleem hebben, de behandeling ervan kan sterk verschillen. De plek waar iemand woont, het moment waarop iemand de schade meldt, de keuzes die iemand maakt: het kan allemaal van invloed zijn op de manier waarop de afhandeling van het schadeproces verloopt. En dat maakt ook dat de uitkomst van het proces voor buren kan verschillen. Ditzelfde speelt bij de versterkingsoperatie, waarbij de verschillen vaak nog veel meer in het oog springen. Huizen die volgens de regels van een ouder regime gesloopt moeten worden en vervangen door nieuwbouw, staan soms naast huizen waarvan het oordeel is dat slechts een geringe structurele ingreep nodig is. Deze ongelijkheid wordt gevoeld in de Groningse dorpen en wekt gevoelens van afgunst en achterdocht op. Hoe hebben de buren dat weten te regelen?

Illustratief daarbij is het gebruik van het werkwoord 'krijgen', dat wijdverbreid is in de regio en de commissie ook veel gehoord heeft in de gesprekken en verhoren. Het wordt gebruikt in de context van de vergoedingen die gedupeerden ontvangen of de wijze waarop de versterkingsoperatie wordt uitgevoerd. Maar het heeft de bijklank dat het cadeautjes zijn; je hebt geluk als je er een krijgt. 'De buren kregen wel sloop-nieuwbouw'. Het is echter een reële maatregel waar iemand gewoon recht op heeft om de veiligheid te vergroten.

59 Verslag openbaar verhoor van de heer Wallage, 5 september 2022.
60 Verslag openbaar verhoor van de heer Moorlag, 14 september 2022.

Deze ongelijkheid werkt op zijn beurt ontwrichtend voor de sociale cohesie binnen wijken en dorpen, zo signaleert de commissie. En dat wordt nog versterkt door de eerdergenoemde impact van de stress op welzijn en gezondheid. Dat betekent ook dat een deel van de gedupeerden niet meer de energie kan opbrengen om naar het verjaardagsfeestje van de buren te gaan of de vrijwilligersdienst in de sportkantine te draaien, omdat het steeds weer gaat over schades, versterking en wie wat 'gekregen' heeft.

Aanzicht van Groningse dorpen sluipenderwijs bedreigd
De oude dorpen en bebouwing in Groningen hebben veelal een karakteristiek aanzicht, met kerkjes op wierden, karakteristieke panden en oude boerderijen. Dit typisch Groningse karakter komt door de versterkingsoperatie onder druk te staan, vooral als er steeds meer panden versterkt moeten worden. Soms moeten hele straten op de schop. Rijksmonumenten zijn bij de versterkingsoperatie beschermd, maar andere karakteristieke panden zijn dat niet. Daarvoor dreigt soms sloop: als verbetering van de huidige woning onrendabel is, moet de woning worden gesloopt en komt er vervangende nieuwbouw. Als er vanwege de onzekerheid over de aardbevingsbestendigheid geen andere investeerder of nieuwe eigenaar gevonden kan worden voor gebouwen die hun functie verliezen, dreigt leegstand en verval, zelfs bij monumenten. Op deze manier vormen de aardbevingen en de versterkingsoperatie een sluipende bedreiging voor het aanzicht van Groningse dorpen.

Inzet van regionale bestuurders op compensatie is begrijpelijk
Statistisch gezien is Groningen een van de rijkste regio's van Europa, omdat de gasbaten in Europese statistieken aan de regio Groningen worden toegeschreven. In de praktijk heeft Groningen slechts beperkt geprofiteerd van de gasbaten. De gasbaten worden via de rijksbegroting verdeeld over alle Nederlanders, waarbij Groningers hetzelfde ontvangen als alle andere Nederlanders. De oprichting in 1995 van een nationaal fonds voor economische structuurversterking (FES) dat is gevuld met (een deel van de) gasopbrengsten, heeft daar geen verandering in gebracht. Sterker nog, het Noorden kreeg vanaf dat moment juist minder dan gemiddeld. Een globale schatting toont dat slechts 1% van de FES-middelen tot 2006 naar Noord-Nederland vloeide. De provincie voelt zich vaak een soort wingewest, en de commissie stelt vast dat dat gevoel op feiten is gebaseerd.

Vanuit deze constatering vindt de commissie het logisch dat regionale bestuurders in de loop van 60 jaar gaswinning vaak hebben gepleit voor compensatie voor de nadelige gevolgen van de gaswinning. Dat pleidooi was legitiem – los van de vraag hoe de compensatie praktisch invulling heeft gekregen. Op het gebied van compensatiepakketten zijn door regionale bestuurders flinke stappen gezet. Vanaf het eerste bestuursakkoord in 2014, is de regio in bepaalde mate gecompenseerd voor de nadelige gevolgen van gaswinning. Deze compensatie staat echter niet in verhouding tot de totale gasbaten waar Nederland als geheel van geprofiteerd heeft. Als de regio wel rechtstreekse afdrachten zou hebben ontvangen voor de gaswinning, dan was de reeks van steun- en compensatieprogramma's (Langman-akkoord, Regio Specifiek Pakket Zuiderzeelijn, het bestuursakkoord van 2014, Nationaal Programma Groningen, bestuurlijke afspraken 2020) en al het bestuurlijk overleg hierover wellicht niet nodig geweest.

De commissie signaleert daarbij wel dat de compensatiemaatregelen vanuit het perspectief van gedupeerde bewoners weinig hebben opgelost en dat te betwijfelen valt of ze in voldoende

mate hebben bijgedragen aan de gestelde doelen. Dat komt enerzijds door de neiging van onderhandelaars om bij zulke compensatiepakketten de bedragen hoger voor te spiegelen dan ze feitelijk zijn. Dat kan bijvoorbeeld door bedragen die sowieso al richting de regio gaan nogmaals mee te tellen, door nog niet uitgegeven bedragen van een vorig pakket mee te rekenen of door mee te tellen dat er de intentie is om het pakket te verlengen. Van alle drie deze werkwijzen is de commissie voorbeelden tegengekomen. Anderzijds speelt ook mee dat het geld besteed wordt aan lokale of regionale projecten die voor decentrale bestuurders en toekomstige generaties van belang kunnen zijn, maar die voor gedupeerde bewoners niet per se het verschil maken.

Regionale bestuurders hebben weinig invloed op besluitvorming
Lange tijd hebben bestuurders weinig invloed kunnen uitoefenen op de hoogte van de gaswinning, terwijl die hoogte toch zo bepalend is voor de veiligheids- en schadeherstelbelangen van hun bewoners. Dat is ook het oordeel van veel regionale bestuurders zelf. Zo zegt voormalig burgemeester van de gemeente Slochteren Geert-Jan ten Brink tijdens zijn openbaar verhoor dat hij hard heeft geknokt voor zijn bewoners om de winning omlaag te krijgen, '*maar de minister had daar geen boodschap aan*'.[61]

Voormalig gedeputeerde Eikenaar verklaart in zijn verhoor dat hij het gevoel had dat het hem helaas niet gelukt is voldoende invloed uit te oefenen: *"Ik was ervan overtuigd dat als al die rapporten, waar al die argumenten in staan, politici en bestuurders hier in Den Haag niet overtuigden, er eigenlijk maar één weg overbleef. Of eigenlijk blijven er dan twee wegen over. De eerste is de gang naar de rechter en de Raad van State. En de tweede is het zo hoog mogelijk opvoeren van de politieke en maatschappelijke druk. Ik kan niet met overtuiging zeggen dat dat … Sorry. Ik kan niet zeggen dat dat geslaagd is. Het is niet geslaagd. We staan nu waar we staan. Dus ik kan nu niet zeggen: die methode brengt succes. Dat is niet zo, want er is geen succes"*.[62]

De manier van werken van Groningse bestuurders was daarbij niet alleen niet altijd succesvol, maar heeft soms zelfs de verhoudingen geschaad, ook in de regio zelf. Dat laten de ervaringen met de Dialoogtafel (2014-2015) zien, een overlegtafel waar de overheidsorganisaties, de NAM en maatschappelijke organisaties samen over de gevolgen van de gaswinning spraken. Zo wordt het aanvullend bestuursakkoord dat in 2015 wordt gesloten tussen Rijk en regio niet voorgelegd aan de Dialoogtafel. Ook heeft de provincie Groningen een belangrijk onderzoek over het aantal huizen dat versterkt zou moeten worden, niet met de Dialoogtafel besproken. Net als Jacques Wallage meent de commissie dat op dat moment de belangen van de dan aankomende Provinciale Statenverkiezingen zwaarder lijken te wegen dan de belangen van de bewoners. Als gevolg hiervan zijn maatschappelijke organisaties niet bij dit onderzoek betrokken, terwijl dit volgens de intenties van de Dialoogtafel wél de bedoeling was. Wallage vertelt hierover: *"We hadden aan de maatschappelijke organisaties beloofd dat ze bij belangrijke onderdelen van tevoren invloed zouden kunnen uitoefenen. En u hebt gelijk: dat is een werkwijze waar, als ik het heel vriendelijk zeg, heel veel bestuurders aan moeten wennen."*[63] Het mislukken van de Dialoogtafel vormt de aanleiding voor de oprichting van het Groninger Gasberaad in 2016.

61 Verslag openbaar verhoor van heer Ten Brink, 3 oktober 2022.
62 Verslag openbaar verhoor van de heer Eikenaar, 26 september 2022.
63 Verslag openbaar verhoor van de heer Wallage, 5 september 2022.

Uiteindelijk blijkt de juridische route voor de regionale bestuurders succesvol, met name bij beslissingen over de hoogte van de gaswinning. Zodra de regionale bestuurders in 2014 gebruikmaken van de mogelijkheden van beroep tegen winningsbesluiten (waar zij formeel sinds 2003 over beschikken), zien ze dat die route betrekkelijk succesvol is. Tegen elk winningsbesluit sinds 2014 hebben zij, samen met andere partijen, beroep aangetekend. De route naar meer veiligheid voor bewoners verloopt zodoende via het juridische spoor.

3.10 Conclusie 10. Kennisontwikkeling over Groningenveld doelbewust beperkt gehouden

Bij de start van de gaswinning in Groningen is er weliswaar veel expertise beschikbaar over het winnen van gas, maar de expertise over de gevolgen die de gaswinning ondergronds en bovengronds heeft, is veel beperkter. Dat is op zich niet zo vreemd. Het Groningenveld is een van de grootste gasvelden in de wereld en bevindt zich in vergelijking met buitenlandse gasvelden in een relatief dichtbevolkt gebied. Verbazingwekkend genoeg zijn deze twee bijzondere aspecten van het Groningenveld geen reden om grootschalig onderzoek naar bovengrondse effecten te starten. Het onderzoek dat wel gedaan wordt, vindt te lang plaats in het gesloten bolwerk van de mijnbouwsector, waardoor er te weinig prikkels zijn voor fundamentele nieuwe inzichten. Het is voor de commissie moeilijk te begrijpen hoe zo'n belangrijk gasveld voor Nederland zo weinig, zo laat en ook nog eens door een beperkte groep experts (waaronder de exploitant) onderzocht is. De commissie identificeert de volgende aspecten.

Aanvankelijke onwetendheid logisch gezien unieke kenmerken van het Groningenveld
Het Groningenveld is in een aantal opzichten uniek en dat maakt dat er in de beginjaren nauwelijks kennis beschikbaar is over de gevolgen van gaswinning uit een dergelijk veld. De samenstelling van de bodem in Groningen is immers anders dan die van winningsgebieden in het buitenland. Dat is bepalend voor de gevolgen bovengronds. Kennis over wat er specifiek in de Groningse grond gebeurt, en kennis over geïnduceerde aardbevingen moet nog worden opgebouwd. De commissie heeft er begrip voor dat in de beginjaren de kennis over de gevolgen van gaswinning uit het Groningenveld beperkt is. Als echter in de jaren '70 onderzoek gedaan wordt naar de bodemdaling die verwacht mag worden als gevolg van de winning in het veld, wordt de informatie die dit onderzoek oplevert niet meteen gedeeld met de buitenwereld. Dat gebeurt pas na vragen hierover van Kamerlid Terlouw (D'66). De commissie vindt het laakbaar dat al vanaf de beginjaren niet transparant is gecommuniceerd over het al dan niet beschikbaar zijn van kennis, en dat in plaats daarvan steeds geschermd is met geruststellende woorden. Dat verwijt betreft in het bijzonder de NAM en haar aandeelhouders, maar betreft ook de kennispartijen.

Systematisch onderzoek pas laat op gang
Pas in de jaren '90 neemt langzaamaan de kennis over gaswinning en aardbevingen toe. Deze kennis is geconcentreerd bij slechts een handjevol partijen (het KNMI, de Rijks Geologische Dienst, Staatstoezicht op de Mijnen, TNO, de TU Delft, de NAM), die van meet af aan nauw met elkaar samenwerken. De opgebouwde kennis is echter weinig systematisch. Seismologe Annemarie Muntendam-Bos zegt over het wetenschapsveld: *"Heel voorzichtig begon er internationaal gezien wat kennis te komen over bevingen die door menselijk handelen komen,*

de zogenaamde geïnduceerde aardbevingen. [...] Eigenlijk was het nog heel beperkt tot die paar plukjes waar af en toe een seismoloog naar keek."[64]

De Begeleidingscommissie Onderzoek Aardbevingen, constateert in 1993 dat er een verband is tussen de gaswinning en het optreden van aardbevingen. Opmerkelijk genoeg vormt deze constatering geen aanleiding tot verder grootschalig publiek onderzoek naar aardbevingen, ook al volgen er in de jaren daarna al relatief zware bevingen. Zo is er in 1994 een beving met een magnitude van 2,9 op de schaal van Richter bij Middelstum, gevolgd door twee zware aardbevingen bij een gasveld in de buurt van Alkmaar.

Direct na het verschijnen van het BOA-rapport stelt het ministerie van Economische Zaken een werkgroep Aardbevingen in, met experts van Staatstoezicht op de Mijnen, de kennisinstituten en oliemaatschappijen. Deze werkgroep is bedoeld als platform voor het delen van kennis. De werkgroep Aardbevingen stopt als het ministerie van Economische Zaken in 1999 de Technische commissie bodembeweging (Tcbb) instelt. De introductie van de Mijnbouwwet in 2003 is een belangrijke impuls voor nieuw onderzoek. De Mijnbouwwet verplicht oliemaatschappijen in kaart te brengen wat de schadelijke gevolgen kunnen zijn van mijnbouw en hoe die voorkomen kunnen worden. De oliemaatschappijen proberen om met slechts beperkte inspanningen te voldoen aan deze verplichting.

In 2013 volgt er weer onderzoek in opdracht van de overheid, als minister Kamp van Economische Zaken eenmalig veertien onderzoeken uitzet om belangrijke witte vlekken in de kennisontwikkeling te dekken. Hoewel informatief, maken de onderzoeksresultaten op dat moment vooral duidelijk hoeveel kennis nog ontbreekt. Ook op dat moment volgt geen verder systematisch onderzoek, hoezeer dat ook voor de hand zou liggen. Pas na een aanbeveling van de Onderzoeksraad voor Veiligheid in 2015 op basis van zijn onderzoek naar aardbevingsrisico's in Groningen, wordt vanaf 2017 het onderzoeksprogramma DeepNL gestart. Dit programma wordt gefinancierd door de NAM en de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO). Dit is een meerjarig onderzoeksprogramma naar de dynamiek van de diepe ondergrond onder invloed van menselijk ingrijpen. In datzelfde jaar start het ministerie van Economische Zaken het Kennisprogramma Effecten Mijnbouw. Gezien het startmoment van de gaswinning in 1963 vindt de commissie de start van deze grootschalige onderzoeksprogramma's veel te laat: pas na circa 50 jaar gaswinning in Nederland. Bovendien worden deze onderzoeksprogramma's pas opgezet als in de praktijk is gebleken hoe schadelijk het tekort aan kennis is. In de ogen van de commissie is het langdurige gebrek aan publieke aandacht, coördinatie en middelen laakbaar. Dit heeft bovendien ernstige gevolgen gehad.

Gesloten kennisbolwerk mijnbouwsector houdt tegengeluiden buiten de deur
De kennisontwikkeling over gaswinning en aardbevingen is in Nederland geconcentreerd bij slechts een handjevol partijen. Zij werken van meet af aan nauw met elkaar samen, vaak in opdracht van de overheid (het ministerie van Economische Zaken) of oliemaatschappijen, en bepalen door hun deelname in allerlei commissies en platforms in sterke mate de onderzoeksagenda. Het is een vroege voorloper van wat tegenwoordig de veel bezongen

64 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Muntendam-Bos, 29 augustus 2022.

'triple helix' heet, waarin overheid, bedrijfsleven en wetenschap samenwerken aan het creëren van innovaties en nieuwe inzichten. De kennissamenwerking laat in het geval van de gaswinning in Groningen echter fundamentele gebreken zien.

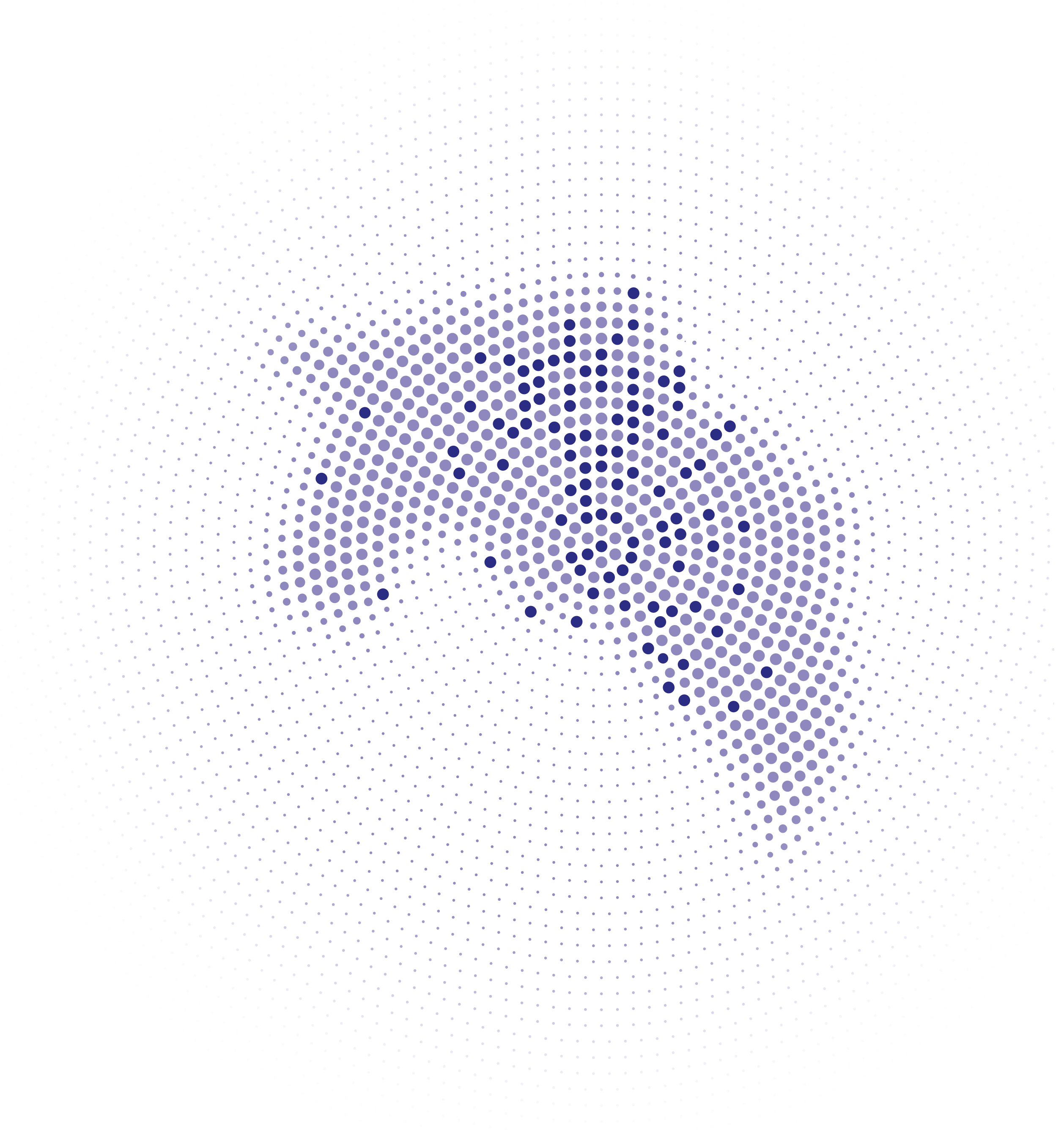
Ten eerste is er bij de kennisontwikkeling van het Groningenveld lange tijd sprake geweest van een monopolie van de NAM. Dat is niet verwonderlijk, gezien de wettelijke onderzoeksverplichting die bepaalt dat de exploitant, in dit geval de NAM, zelf onderzoek moet (laten) doen naar de gevolgen van zijn mijnbouwactiviteiten. In de jaren '60 is dat vastgelegd in het Mijnreglement 1964, daarna in de Mijnwet en vanaf 2003 in de Mijnbouwwet. De NAM vraagt zelden buitenstaanders voor een kritische toetsing van de in modellen gemaakte aannames over de gevolgen van de gaswinning voor Groningers. De commissie vindt het kwalijk dat er lange tijd sprake was van een kennismonopolie van de NAM, dat door niemand gecontroleerd werd.

Ten tweede kenmerkt het gesloten bolwerk zich door het feit dat men lange tijd niet openstond voor kritische opmerkingen van buitenstaanders. Het was voor onafhankelijke onderzoekers lastig om serieus genomen te worden door de gevestigde partijen. De commissie meent dat er hierdoor te weinig ruimte was voor tegengeluiden, en dat daardoor het heersende onderzoeksparadigma dat gaswinning niet kan leiden tot zware aardbevingen en dat aardbevingen weinig schade als gevolg hebben relatief lang in stand blijft.

Een belangrijke uitzondering vormt het Onafhankelijk Geologen Platform, dat in 1993 door een aantal geologen wordt opgericht als '*tegengeluid vanuit de universitaire wereld*'. Het is een belangrijk initiatief, omdat daarmee geologische kennis ook beschikbaar komt voor bewoners en belangenverenigingen. Geoloog Peter van der Gaag geeft in zijn openbaar verhoor op 28 juni 2022 aan hoe moeilijk het is om je als buitenstaander in deze mijnbouwsector te begeven: *"Als je dan een eenpitter bent of een kleine maatschappij met vijf mensen personeel, ben je of een wijsneus, of het is "waar bemoei je je mee, daar gaan wij over"."*[65]

Al met al hebben het gesloten bolwerk, het kennismonopolie van de NAM en de beperkte ruimte voor tegengeluiden ertoe geleid dat het heersende onderzoeksparadigma tot 2012 heeft kunnen voortduren; dat is veel te lang. Daardoor bleef de focus bij de onderzoeksvragen te lang liggen op de gaswinning, en veel minder op de gevolgen daarvan. De commissie vindt dat er te lang een kwalijk gebrek aan ambitie was om de expertise te vergroten.

65 Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Gaag, 28 juni 2022.



Hoofdstuk 4

Het doorbreken van een patroon

4.1 Loze beloften

Dit rapport opende in hoofdstuk 1 met een schets van twee verhalen over de Groningse gaswinning, een verteld vanuit het perspectief van beslissers en een vanuit bewoners.
Die verhalen zijn van het begin af aan heel verschillend. Er is sprake van twee gescheiden werelden die gaandeweg steeds meer tegenover elkaar komen te staan. Het begint in de jaren ’60 met vreugde bij Haagse politici en oliemaatschappijen over de vondst van de Groningse gasbel en de nieuwe inkomstenbron, tegenover onduidelijkheid bij de Groningse bevolking. Daarna drijven de werelden geleidelijk verder uit elkaar. Overheid, bedrijven en beleidsmakers optimaliseren binnen het gesloten gasgebouw de gaswinning en de uitbouw van de energiemarkt. Ondertussen ontstaat bij Groningers een groeiende onrust over bodemdaling en aardbevingen. De kloof verdiept zich wanneer de aardbevingen in aantal en kracht toenemen, en Groningers in toenemende mate te maken krijgen met schade en onveiligheid. De rompslomp, aanhoudende onzekerheid en soms zelfs wanhoop breken mensen op. Het ‘*leven in de wacht*’ zorgt voor gezondheidsschade, niet alleen bij volwassenen maar ook bij kinderen en jongeren. Er ontstaat diep wantrouwen bij Groningers. Omdat ze zelf met wantrouwen bejegend worden. Omdat na een waarschuwing van de toezichthouder de gaskraan niet dichtgedraaid wordt, maar juist verder open gaat. Omdat bewoners onwil proeven bij de NAM om schades en versterking snel af te handelen. Omdat het zo lang duurt voordat de overheid ingrijpt in het schade- en versterkingsproces. Omdat geopolitieke ontwikkelingen de discussie over het toch openhouden van het Groningenveld weer actueel maken. En wie helpt de Groningers straks als de schade- en versterkingsinstanties uit Groningen vertrokken zijn en het Groningenveld gesloten is?

De kloof tussen beide werelden is diep en het vertrouwen is bij veel Groningers volledig verloren gegaan. Dat vertrouwen van de Groningers is niet in één keer verdwenen. Het heeft gedurende vele jaren telkens kleine en grote deuken opgelopen, waardoor het steeds weer en steeds verder is geschaad. Keer op keer worden zowel expliciete als impliciete beloften niet nagekomen. Een aantal in het oog springende voorbeelden is hieronder uitgewerkt.

Ruimhartig vergoeden
Na de zware beving bij Huizinge wordt gezegd dat Groningers ruimhartig vergoed moeten worden voor de schade die ze lijden. De NAM belooft in 2013 ruimhartig te zijn, diverse moties in de Tweede Kamer roepen op tot ruimhartige vergoeding en in 2022 spreekt het regeerakkoord van een ruimhartigere afronding van de versterkings- en hersteloperatie. Het klinkt positief, als een mooi gebaar naar Groningers toe, maar de realiteit is dat niemand weet wat daadwerkelijk onder ‘ruimhartig’ wordt verstaan. Het IMG verstaat er iets anders onder dan bewoners. Groningers ervaren die ruimhartigheid zeker niet, omdat in de praktijk nauwelijks invulling is gegeven aan een ruimhartige schadevergoeding of versterkingsoperatie. Integendeel, de rekening voor schade die niet strikt onder de wettelijke aansprakelijkheid van de NAM valt, is voortdurend onderwerp van twist.

Verbroken beloften over een snelle versterkingsoperatie
Er wordt voortdurend gehamerd op een vlot verloop van de versterkingsoperatie. Keer op keer worden echter gedane beloften verbroken. De vergunningen zijn niet rond, er is een tekort aan wisselwoningen of er is nog geen aannemer beschikbaar om met de werkzaamheden te starten. In de praktijk betekent dit dat teruggekomen moet worden op eerder gedane beloften.

Dit leidt ertoe dat tien jaar na de beving bij Huizinge van een kleine 12.000 adressen nog steeds onduidelijk is of ze veilig of onveilig zijn. Het toch al broze Groningse vertrouwen krijgt hierdoor weer een knauw.

Groningers in de rij
Op de dag dat het kabinet-Rutte IV wordt geïnstalleerd, presenteert dit nieuwe kabinet zijn regeerakkoord, waarin het pleit voor een '*ruimhartiger afhandeling van de versterkings- en hersteloperatie*'. Op diezelfde dag wordt ook de subsidieregeling Verduurzaming en Verbetering Groningen opengesteld. Voor deze subsidie komen 53.000 huishoudens in het aardbevingsgebied in aanmerking, terwijl er maar voor ongeveer de helft daarvan budget is. Deze discrepantie leidt tot lange rijen, fysiek en digitaal, van Groningers die weten dat ze achter het net zullen vissen als ze zich niet onmiddellijk melden. Het aantal aanvragen overschrijdt het budget inderdaad ruimschoots. Daags na de openstelling besluit het kabinet alsnog voldoende budget beschikbaar te stellen om alle aanvragen te kunnen toekennen. Het is een beschamende vertoning, die lange rijen, zeker omdat diverse partijen al op voorhand gewaarschuwd hebben voor het tekortschietende budget en de gevolgen die dat zal hebben voor de toekenning van subsidies. Deze beschamende vertoning is des te erger omdat zij past binnen een patroon van voortdurende beloften die niet kunnen worden waargemaakt en goede bedoelingen die in de praktijk verkeerd uitpakken.

4.2 Excuses niet gevolgd door beterschap

De loze beloften zijn telkens een teleurstelling en wekken de indruk dat Groningers niet serieus worden genomen. Dat wordt nog eens versterkt als er excuses komen – van een NAM-directeur, een Shell-directeur en de minister-president – die nauwelijks worden gevolgd door de beloofde beterschap. Hoewel er sindsdien veel is geprobeerd, merken Groningers daar tot nu toe te weinig van.

Dat is uitermate zorgwekkend voor een situatie die de commissie eerder in het rapport als rampzalig heeft betiteld. De commissie schaart zich achter een oproep van Susan Top, die als secretaris van het Groninger Gasberaad zeven jaar lang opkwam voor de belangen van gedupeerde Groningers. Aan het slot van haar openbaar verhoor refereert Top aan een uitspraak van minister Wiebes, die tijdens een werkbezoek aan Groningen de omgang met de gevolgen van gaswinning '*overheidsfalen van on-Nederlandse proporties*' noemt. Ze zegt: "*Hoe noemde Wiebes het? Overheidsfalen van on-Nederlandse proporties. Ik denk dat u ervan moet leren, want anders wordt het een vraag hoe on-Nederlands dit is.*"[66]

4.3 Nu doen wat niet gedaan is

Hoe somber ook het beeld dat de bovengenoemde drie voorbeelden oplevert, het laat tegelijkertijd zien dat verantwoordelijken, zeker in de laatste jaren, wél probeerden om de ontstane situatie te verbeteren. De commissie vindt het belangrijk om dat te benadrukken. Er waren ook goede intenties en inzet voor verbeterplannen. Het in de praktijk brengen van

66 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Top, 27 juni 2022.

veranderingen blijkt echter lastig. Het is een dilemma. Aan de ene kant is er de grote wens om zaken te verbeteren (en inderdaad soms kleine verbeterstappen te realiseren), en aan de andere kant is er de maakbaarheid, die telkens beperkter blijkt dan verwacht.

Het lastige is dat betrokkenen nu eenmaal niet meer met een schone lei kunnen beginnen. Elke verbeterpoging bouwt voort op de situatie die al bestaat en vindt plaats in de sociaal-economische en maatschappelijke context van dat moment. De commissie meent dat het belangrijk is om het patroon van ‘beloften doen, maar deze niet kunnen waarmaken’ te doorbreken. Maar om dat te kunnen doen, moet de gewenste daadkracht gecombineerd zijn met realiteitszin. Wat is er uitvoerbaar in de weerbarstige praktijk? De commissie is van mening dat pragmatische oplossingen die gedupeerden tegemoetkomen belangrijker zijn dan kostenbeheersing. De commissie heeft in dit rapport de hoofdconclusie moeten trekken dat de belangen van Groningers bij de gaswinning structureel genegeerd zijn. Het is nu zaak dat de belangen van Groningers voorop worden gesteld. De commissie doet in het volgende hoofdstuk aanbevelingen om ervoor te zorgen dat de prioriteit komt te liggen waar ze hoort: Groningers boven gas.

Hoofdstuk 5

Aanbevelingen

Het inlossen van een ereschuld

Alle aanbevelingen op een rij

1. Maak schadeafhandeling voor bewoners milder, makkelijker en menselijker

2. Geef bewoners snel duidelijkheid over de versterking

3. Bied toekomstperspectief aan de regio

4. Zorg dat er voldoende geld beschikbaar is voor schadeafhandeling, versterking en toekomstige kosten

5. Versterk de rol van de toezichthouder

6. Vergroot de rol van het publieke belang binnen departementen

7. Versterk de positie van de Tweede Kamer

8. Geef toekomstige publiek-private samenwerkingen beter vorm

9. Versterk kennisontwikkeling voor de ondergrond

10. Stuur op de ruimtelijke inrichting van de ondergrond

11. Uitnodiging aan Groningers

Aantal acties per betrokken partij

Rijksoverheid / Staat: 21

Provincie en gemeenten: 9

1

- Verruim de wettelijke opdracht van het IMG voor een coulantere afhandeling van schadegevallen
- Geef gedupeerden meer tijd om bezwaar te maken
- Pas het bewijsvermoeden soepeler toe
- Los meervoudige schades met voorrang op
- Ontwikkel een norm voor herhaalde schades
- Onderzoek verbetermogelijkheden voor de afwikkeling van schade met grote aantallen gedupeerden waarbij de rijksoverheid betrokken raakt
- Ga aan de slag met complexe schades
- Zorg voor bijstand voor gedupeerden

2

- Organiseer de versterkingsopgave van onderop
- Voer nu geen grote structuurwijzigingen meer door
- Geef versterking voorrang op andere lokale verordeningen
- Geef bewoners de keuze welke bouwnorm voor hun woning geldt

3

- Kies voor langdurige financiële ondersteuning van aardbevingsgebieden
- Groningen netjes achter als de gaswinning in Groningen stopt

4

- Tref gezamenlijk voorzieningen voor alle toekomstige kosten en wees daar transparant over
- Zie af van een claim op niet-gewonnen gas
- Verlaag de uitvoeringskosten en beëindig de facturendiscussie

5

- Betrek de bevindingen uit dit onderzoek bij het debat over toezichthouders
- Introduceer collegiaal bestuur voor toezichthouders
- Geef de toezichthouder meer escalatiemogelijkheden

6

- Voeg het publieke belang toe aan de ambtseed van rijksambtenaren
- Bouw verdere prikkels in om tegendenken binnen ministeries te stimuleren
- Ontwikkel een betere antenne voor geluiden uit de buitenwereld

7

- Vervul de informatieplicht naar de Tweede Kamer naar behoren
- Verbeter de brugfunctie tussen Haagse beslissers en bewoners in het land
- Geef opdracht voor een jaarlijkse ‘Staat van de Groningse schadeafhandeling en versterking’
- Laat de gemaakte afwegingen rond grote publieke belangen beter aan de Tweede Kamer zien
- Verhelder de Wet op de parlementaire enquête 2008 en het Reglement van Orde

8

- Maak vooraf afspraken over de exit-strategie
- Expliciteer welke publieke belangen in het geding zijn bij publiek-private samenwerking
- Geef omwonenden een plek in de publiek-private samenwerking

9

- Zorg voor voldoende kennis over de ondergrond binnen de eigen organisatie
- Onderzoek ondergrond en bovengrond in samenhang

10

- Ontwikkel een veiligheids- en risicostrategie voor ondergrondse activiteiten van nationaal belang
- Betrek omwonenden vooraf bij de aanleg van grootschalige ondergrondse voorzieningen

11

- Verantwoordelijken, treedt samen mét Groningers in dialoog over hoe de ereschuld wordt ingelost

Kabinet (waaronder minister EZK)	Tweede Kamer	Olie-maatschappijen	Kennis-partijen	Overige partijen (SodM, IMG, CBS)
6	4	5	2	6

5.1 Ereschuld

In het recente verleden zijn er talloze mensen en organisaties geweest die nagedacht hebben over de manier waarop de situatie in Groningen verbeterd zou kunnen worden. Alle onderzoeken over en analyses van de gaswinning in Groningen en de omgang met de gevolgen ervan bevatten aanbevelingen voor verbetering. Zo verscheen in 2015 een belangrijk onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid, in 2017 gevolgd door een vervolgrapport daarop, met daarin aanbevelingen om ervoor te zorgen dat veiligheid voldoende aandacht krijgt in de besluitvorming over de gaswinning uit het Groningenveld. Ook in 2017 publiceerden de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman rapporten met daarin aanbevelingen om te leren van de versterkingsoperatie in Groningen. In de afgelopen twee jaar zijn diverse evaluatie- en adviesrapporten uitgebracht: een brede evaluatie van rijksorganisaties op afstand (2021), gevolgd door een advies van de Inspectieraad over de onafhankelijkheid van rijksinspecties (2022) en een evaluatierapport van de Tijdelijke wet Groningen (2022) met aanbevelingen over de onafhankelijke afhandeling van schade. In dezelfde periode verscheen het rapport van de tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties *Klem tussen balie en beleid* (2021), een commissie van de Tweede Kamer, met nuttige wenken voor het verbeteren van uitvoering. En op initiatief van het Groninger Gasberaad en de Groninger Bodem Beweging verscheen het *Sociaal Handvest* (2022), met daarin uitgangspunten voor het beleid over de gaswinningsproblematiek in Groningen. Wat kan een rapport van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen nog toevoegen aan al deze wijsheid?

Los het op!

Hoewel de genoemde rapporten en evaluaties van elkaar verschillen in focus, hebben ze met elkaar gemeen dat de aanbevelingen die ze doen in de kern terug te brengen zijn tot de oproep: ‘Los het nu eens op!’. Dat blijkt echter makkelijker gezegd dan gedaan. Onderdeel van de bevindingen van de commissie is dat iedere verandering van het systeem, iedere wijziging van de regels, iedere nieuwe oplossing die bedacht wordt, ook bijdraagt aan de verschillende behandeling van en daarmee ongelijkheid tussen gedupeerden. Die ongelijke behandeling leidt tot scheve ogen, omdat de ene gedupeerde beter af is of lijkt te zijn dan de andere. Iedere verandering draagt bovendien bij aan het ingewikkelder maken van het systeem. Iedere nieuwe maatregel die een geconstateerde fout repareert, draagt bij aan het verder compliceren van het woud aan regels waarin gedupeerden hun weg moeten vinden. Wat is de uitweg uit deze situatie?

Moreel perspectief: een ereschuld

De commissie constateert dat het in het debat dat volgde op de vele rapporten en aanbevelingen lange tijd aan één element heeft ontbroken: het morele perspectief. De commissie vindt dat Nederland een ereschuld heeft aan Groningen, die het moet inlossen. De term ‘ereschuld’ is al vaker gevallen in relatie tot de gaswinning in Groningen, en onlangs heeft de hele Tweede Kamer gerefereerd aan deze ereschuld aan Groningen.[67] Nederland heeft in de afgelopen decennia geprofiteerd van de aardgasbaten. De aardgasbaten vormden een belangrijke pijler onder de nationale welvaart. Maar Groningen blijft achter met de gevolgen:

67 Kamerstuk II 2022/23, 36200-XIII, nr. 93.

de schade, de gevolgen voor het landschap, de pijn bij Groningers. Volgens de commissie zit er een prijs aan dit vergeten van Groningers. De Staat en de oliemaatschappijen zijn samen in eerste instantie aan zet om de ereschuld die Nederland heeft aan Groningen in te lossen. Het gaat hierbij niet om aansprakelijkheid, maar om een morele verplichting om de aan Groningen en Groningers toegebrachte schade en pijn aan te pakken, en daarvoor – onvermijdelijk – extra middelen ter beschikking te stellen. Dat gaat niet alleen om geld, maar ook om menskracht en aandacht, en om de positie van de regio ten opzichte van andere regio's in Nederland.

5.2 Het inlossen van een ereschuld

De constatering dat Nederland een ereschuld heeft aan Groningen roept de vraag op hoe deze schuld vereffend kan worden. Dat zit volgens de commissie in het tegemoetkomen aan Groningen en Groningers, in meer dan één opzicht. Boven alles staat de morele verplichting van het kabinet om de belofte gestand te doen om het Groningenveld te sluiten in 2023 of uiterlijk 2024. Verder zouden betrokken partijen niet alleen de juridische verplichtingen wat betreft schadeherstel en versterking jegens gedupeerden moeten nakomen, maar vooral ook hun morele verplichting. En daarnaast moet er een toekomstperspectief voor de regio worden geboden. Invulling geven aan een ereschuld omvat veel aspecten. Het gaat om de erkenning van het leed dat Groningers ondervinden, om meer politieke en maatschappelijke aandacht, om de inzet van extra menskracht voor schadeafhandeling en versterking en middelen om die inzet mogelijk te maken, en om de bewustwording ook buiten Groningen van het leed dat Groningers ondervinden. Het gaat daarnaast om – zoals het *Sociaal Handvest* uit 2022 het formuleert – het weer leefbaar maken van Groningen en het bieden van een duurzaam economisch perspectief voor de regio. De negatieve gevolgen van de gaswinning gaan immers verder dan de schade op individueel niveau. Zij raken een hele regio en toekomstige generaties. Voor dit langetermijnperspectief is het nodig om het leef- en vestigingsklimaat te versterken, zodat het voor bedrijven en bewoners aantrekkelijker wordt om zich in de regio te vestigen. Hierbij geldt dat er ook aandacht moet zijn voor herstel en ontwikkeling van het karakter van het gebied en het behoud van cultureel erfgoed.

Het inlossen van de ereschuld werkt de commissie uit in een aantal aanbevelingen die zij in dit hoofdstuk themagewijs toelicht. Deze aanbevelingen richten zich allereerst op het versoepelen en vereenvoudigen van de schadeafhandeling, het verbeteren van de versterkingsaanpak en het organiseren van financiële oplossingen daarvoor. Daarnaast richten de aanbevelingen zich op verbetering voor de regio. Verder gaan de aanbevelingen over het versterken van de controlerende rol van de toezichthouder en de Tweede Kamer, over meer aandacht voor het publieke belang bij ministeries, en over het beter vormgeven van publiek-private samenwerking. Tot slot presenteert de commissie aanbevelingen over kennisontwikkeling en meer overheidssturing op de ruimtelijke inrichting van de ondergrond.

Aanbeveling 1: Maak schadeafhandeling voor bewoners milder, makkelijker en menselijker

Hoewel het lang geduurd heeft, zijn er op het gebied van schadeherstel in Groningen inmiddels flinke stappen gezet. Het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) heeft sinds 2019 170.000 schades afgehandeld (stand per januari 2023)[68], waarmee het totaal aantal afgehandelde schades boven de 230.000 uitkomt.[69] Toch ziet de commissie dat het schadeafhandelingsproces nog niet optimaal verloopt. De eenvoudige schades worden vlotter dan voorheen afgehandeld, maar juist de voortgang van de afhandeling van complexe schadegevallen blijft achter. Bovendien komen er na iedere nieuwe aardbeving nieuwe schademeldingen bij. Ook de bodemdaling door gaswinning zorgt nog altijd voor schades. Omdat bewoners al zo lang gebukt gaan onder de nadelige kanten van de schadeafhandeling, vindt de commissie dat het oplossen van de problemen rond schadeafhandeling hoge prioriteit moet krijgen. De commissie doet de volgende aanbevelingen ter verbetering:

Kabinet, verruim de wettelijke opdracht van het IMG voor een coulantere afhandeling van schadegevallen

Het IMG heeft de wettelijke opdracht om bij de schadeafhandeling de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek toe te passen. Het IMG kan alleen een schadevergoeding uitkeren als aangetoond is dat de NAM wettelijk aansprakelijk is voor die schade. Die aansprakelijkheidsclausule en gebondenheid aan het Burgerlijk Wetboek leiden tot een strikte toepassing van de wet en beperken in de praktijk een vlotte, coulante afhandeling van alle schadegevallen. Als zelfstandig bestuursorgaan (zbo) kan het IMG niet zomaar een taak buiten de wettelijke opdracht uit gaan voeren. Om die coulance mogelijk te maken, pleit de commissie voor het verruimen van het kader waarbinnen het IMG opereert. Op dit moment mag het IMG alleen schade uitkeren die verhaald kan worden op de NAM. Omdat de NAM alleen bereid is schade te vergoeden waarvoor ze wettelijk aansprakelijk is, is het IMG aan die aansprakelijkheid gebonden. Met een ruimere bevoegdheid en het bijbehorende eigen budget kan het IMG meer schades vlot en genereuzer afhandelen. De bevoegdheid kan bijvoorbeeld verruimd worden door uitbreiding van de wettelijke opdracht of door het mogelijk te maken om naast de wet aanvullend beleid te maken. Op die manier hoeft het IMG zich niet meer genoodzaakt te zien de wet strikt toe te passen in het nadeel van gedupeerden. De commissie roept het kabinet op om, vooruitlopend op een eventuele verruiming van het wettelijk kader, het IMG alvast extra middelen beschikbaar te stellen, zodat het IMG door aanpassing van zijn beleid soepeler schades kan afhandelen.

Met het verruimen van het wettelijk kader kan vervolgens ook een wat breder mandaat gegeven worden aan medewerkers van het IMG. Die krijgen dan de ruimte om in voorkomende gevallen zelfstandig besluiten te kunnen nemen, waardoor complexe of schrijnende schadegevallen ook buiten de geldende kaders om opgelost kunnen worden. De commissie staat

68 IMG. Online dashboard, geraadpleegd op 25 januari 2023.

69 Zie hoofdstuk VIII in boek 5.

positief tegenover het onderzoek van staatssecretaris Vijlbrief naar mogelijkheden voor het verruimen van de bevoegdheden van het IMG.

IMG, geef gedupeerden meer tijd om bezwaar te maken

Uit recent onderzoek blijkt dat er relatief veel beroepszaken zijn die voortkomen uit een overschrijding van de bezwaartermijn.[70] De commissie is van oordeel dat dergelijke formaliteiten de schadeafhandeling niet zouden mogen belemmeren. De commissie roept het IMG dan ook op om soepeler met termijnoverschrijdingen om te gaan, omdat er vaak goede verklaringen zijn voor een termijnoverschrijding. Daarbij redt het IMG het zelf ook nog altijd niet om alle gestelde beslistermijnen te halen voor alle schadegevallen. De commissie deelt de mening van veel Groningers dat het onjuist is om voor gedupeerden wél heel strikt de termijnen te hanteren.

IMG, pas het bewijsvermoeden soepeler toe

De commissie vindt het IMG daarnaast onnodig strikt in de afhandeling van twee specifieke typen gevallen. Dat betreft ten eerste de toepassing van de zogenoemde ‘trillingtool’, waarmee het IMG na een aardbeving bepaalt hoe hoog de trillingssnelheid was op een adres. Als deze een bepaalde drempelwaarde niet bereikt, is er zo’n kleine kans dat een dergelijke trilling schade veroorzaakt dat het IMG het bewijsvermoeden niet toepast. Op dat moment moet een gedupeerde bewijzen dat de beving de schade heeft veroorzaakt. Het IMG handelt daarmee niet in de geest van de Tijdelijke wet Groningen. In de ogen van de commissie is deze handelwijze een onnodige inperking van de rechten van gedupeerden. De commissie roept het IMG dan ook op de trillingtool niet langer in deze vorm te gebruiken.

Ten tweede kiest het IMG ervoor om per schademelding te onderzoeken of het bewijsvermoeden weerlegd kan worden in plaats van standaard het bewijsvermoeden toe te passen. Het IMG heeft volgens de commissie te weinig gebruikgemaakt van de mogelijkheid om zonder nader onderzoek naar eventuele andere oorzaken schadevergoeding toe te kennen. Door deze mogelijkheid vaker te benutten kan het IMG wel degelijk schade soms genereuzer vergoeden.

De commissie adviseert tot slot om subsidiëring van juridische, bouwkundige en financiële bijstand al mogelijk te maken voordat dit wettelijk geregeld is. Uit recent onderzoek blijkt dat gedupeerden die juridische, bouwkundige en financiële bijstand ontvangen, significant beter af zijn dan gedupeerden die geen, of slechts één vorm van bijstand krijgen.[71] Met het oog daarop en gezien de ernst van de problemen van gedupeerden bij de schadeafhandeling en versterking, geeft de commissie het kabinet in overweging om juridische, bouwkundige en financiële bijstand al te subsidiëren, vooruitlopend op de inwerkingtreding van de wijzigingen van de Tijdelijke wet Groningen in verband met de versterking van gebouwen in de provincie Groningen.

70 De Afdeling bestuursrechtspraak gaat in een recente uitspraak coulant om met een termijnoverschrijding (RvS 11 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:84).

71 Bröring et al. (oktober 2022).

IMG, los meervoudige schades met voorrang op

Er zijn duizenden gedupeerden die meervoudige schade hebben. Het gaat bijna altijd om situaties waarin de schade van een vorige aardbeving nog niet is opgelost, terwijl zich alweer nieuwe schade aandient als gevolg van een volgende beving. Juist gedupeerden met meervoudige schade lijden aan stress en hebben gezondheidsklachten. Daarom vindt de commissie dat er een versnelling in het oplossen van meervoudige schades moet plaatsvinden. Dat levert veel op: voor de individuele bewoners en ondernemers, maar daarmee ook voor de Groningse gemeenschap. De commissie vindt dat meervoudige schades met voorrang moeten worden afgehandeld. Daarbij kan het IMG de hierboven bepleite coulance toepassen, zodat juist deze gedupeerden ontzien worden bij het doorlopen van administratieve procedures.

Overheid, ontwikkel een norm voor herhaalde schades

Daarnaast vindt de commissie het belangrijk dat er een norm wordt ontwikkeld voor de aanvaardbaarheid van herhaalde schades. Een dergelijke norm ontbreekt. Hoe lang en hoe vaak mag een bedrijf of organisatie eigenlijk schade blijven veroorzaken? Schade die iemand lijdt, wordt via de wettelijke aansprakelijkheid van de NAM afgehandeld, ongeacht of het de eerste keer is dat een dergelijke schade ontstaat, of de zoveelste. Dat geldt niet alleen voor mijnbouw in Groningen, maar ook voor andere industriële activiteiten in Nederland. Herhaalde schade kan namelijk tot extra schade leiden, zo blijkt ook duidelijk uit de situatie in Groningen. Een volgende aardbeving kan tot extra schade leiden als een woning eerdere schades heeft die de structuur van de woning hebben aangetast. Uit onderzoek blijkt bovendien dat juist bij herhaalde schades gezondheidseffecten optreden, vanwege de stress die dergelijke herhalingen veroorzaken. De commissie acht het daarom terecht dat er een afzonderlijke norm voor herhaalde schades komt. Zolang die norm nog niet beschikbaar is, kan het IMG met een opslag op de schadevergoeding werken als gedupeerden na een volgende aardbeving herhaalde schade hebben. De commissie adviseert het IMG bovendien schademeldingen van gedupeerden met eerdere schades met voorrang te behandelen.

Kabinet, onderzoek verbetermogelijkheden voor de afwikkeling van schade met grote aantallen gedupeerden waarbij de rijksoverheid betrokken raakt

In Groningen ondervinden enorme aantallen gedupeerden schade als gevolg van de gaswinning. Gedupeerden moesten lange tijd – en vaak zonder rechtsbijstandsverzekering – procederen tegen de aansprakelijke partij, de NAM. In dit dossier heeft de overheid uiteindelijk zowel de uitvoering van de schadeafhandeling als de versterkingsoperatie overgenomen.

De commissie vindt het verstandig als het kabinet gaat verkennen hoe gedupeerden beter geholpen kunnen worden als zich dergelijke situaties opnieuw voordoen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het ontwikkelen van een afwegingskader voor de rijksoverheid voor situaties waarin zij betrokken raakt bij de afhandeling van dergelijke massaal voorkomende schade.

IMG en Commissie Bijzondere Situaties, ga aan de slag met complexe schades

Naast meervoudige schades zijn er honderden complexe schadegevallen. Bij die complexe schades gaat het vaak om agrariërs of mensen met een klein eigen bedrijf. Deze ondernemers hebben niet alleen te maken met schade aan hun bedrijfspand, maar maken nog extra kosten door de schade. Denk aan een bedrijfspand met instortingsgevaar, wat gederfde inkomsten betekent voor een ondernemer. Of een agrariër die een scheur in een mestkelder heeft, waardoor er water bij de mest terechtkomt. Hij of zij moet dan meer mest afvoeren, wat hoge kosten met zich meebrengt. Dit maakt de schadeafhandeling ingewikkeld. Complexe schades zijn bovendien veelal schades die spelen in een situatie waarin ook andere grote vraagstukken spelen. Daarbij kan het gaan om een echtscheiding, om bedrijfsopvolging, of om een gewijzigd bestemmingsplan. In zulke situaties wordt de oplossing van de schade belemmerd door gelijktijdige ontwikkelingen in het bedrijf of in het privéleven, of door beleidswijzingen van gemeenten.

Behalve extra kosten betekenen complexe schades ook een extra belasting voor gedupeerden. Vaak heeft de gedupeerde niet alleen te maken met de NCG en/of het IMG, maar ook met een bank die geen hypotheek wil verstrekken of een gemeente die geen vergunning wil verlenen. Bij complexe schades heeft een gedupeerde ook vaak al veel geld uitgegeven aan juridische bijstand.

De commissie is van mening dat deze complexe schades opgelost moeten worden. Daarvoor moeten de partijen die voor dergelijke complexe gevallen nu een oplossing zoeken, zoals de Commissie Bijzondere Situaties (CBS) en het Interventieteam Vastgelopen Situaties (IVS), in ieder geval voldoende capaciteit en middelen ter beschikking krijgen om hun werk te kunnen blijven doen. In gevallen waarin een gewijzigd bestemmingsplan een oplossing bemoeilijkt, dient een gemeente deze wijziging te heroverwegen.

Daarbij realiseert de commissie zich dat niet alle gedupeerden naar tevredenheid gecompenseerd kunnen worden. Sommige gedupeerden zitten al zo lang, zo diep in de ellende dat een ruime financiële vergoeding het geestelijk leed niet weg kan nemen of onvoldoende uitweg biedt uit de uitzichtloze situatie. Dit ontslaat betrokken partijen evengoed niet van de plicht om te streven naar oplossingen die tot ieders tevredenheid zijn.

Overheid, zorg voor bijstand voor gedupeerden

Voor een deel van de gedupeerden geldt dat de opgedane mentale schade zo groot is, dat ook daar begeleiding voor nodig is. Dat geldt niet alleen voor volwassenen, maar ook voor kinderen. Gedupeerden zitten soms al jarenlang in de ellende, waarbij de aardbevingsschade een te groot deel van hun leven bepaalt. Dat werkt ook door bij kinderen en jongeren, die soms opgroeien in een gezinssituatie waarin er onvoldoende aandacht voor hen is. Voor een ander deel van de gedupeerden geldt dat zij over relatief weinig 'doenvermogen' beschikken: het vermogen om een plan te kunnen maken, in actie te komen, vol te houden en te kunnen omgaan met tegenslag.[72]

72 WRR (2017).

De commissie vindt dat overheden moeten zorgen voor bijstand voor deze gedupeerden. Een gedegen programma van maatschappelijke zorg dat laagdrempelig beschikbaar is op bijvoorbeeld scholen en in buurtcentra, kan gedupeerden weer op weg helpen. Bij een dergelijk programma gaat het niet alleen om psychologische hulp, maar ook breder om gezondheidszorg of juridische hulp, en niet alleen om hulp aan individuen, maar ook om begeleiding van groepen mensen in een gemeenschap of buurt.

Aanbeveling 2: Geef bewoners snel duidelijkheid over de versterking

De commissie heeft in het vorige hoofdstuk geconcludeerd dat er sprake is van een zwalkende versterkingsaanpak, met een voortdurende slingerbeweging tussen een objectgerichte en een gebiedsgerichte aanpak. Deze voortdurende wisselingen in de aanpak hebben gezorgd voor onrust en wantrouwen bij bewoners en hebben desastreus uitgepakt voor de voortgang van de versterking. Naar verwachting zal de versterkingsoperatie nog een aantal jaar duren. Voor de resterende jaren adviseert de commissie om te kiezen voor een verbrede aanpak, met de volgende elementen:

Overheid, organiseer de versterkingsopgave van onderop

Het versnellen van de versterkingsoperatie blijkt weerbarstig, zo laat de praktijk van de afgelopen jaren zien. Of de operatie gebiedsgericht of risicogericht wordt aangepakt: feit blijft dat ieder huis afzonderlijk beoordeeld moet worden. Daar gaat tijd overheen. De commissie vindt dan ook dat het geen pas geeft om al te drieste beloften te doen aan bewoners. Beter is het om reële ambities te schetsen, waarbij de inzet evenwel onverminderd hoog is. De urgentie van het zo vlot mogelijk afronden van de versterkingsoperatie blijft immers groot.

De commissie vindt het belangrijk dat er een einde komt aan het zwalken in de versterkingsaanpak. Voor de resterende jaren van de versterking moet er een eenduidige keuze worden gemaakt. Gezien de constatering dat het voor de snelheid van de operatie niet wezenlijk uitmaakt welke benadering gekozen wordt maar een gebiedsgerichte aanpak wel andere voordelen biedt, pleit de commissie nadrukkelijk voor dat laatste. Een gebiedsgerichte aanpak biedt de mogelijkheid om ook vraagstukken die spelen op het niveau van een buurt of een dorp mee te nemen. Bovendien levert zo'n aanpak meer gelijkheid op tussen bewoners in de behandeling van hun huizen, kunnen gemeenten beter de gevolgen overzien voor het veranderde aanzicht van de betreffende buurt, kan een gebiedsgerichte aanpak de saamhorigheid in het dorp ten goede komen en kunnen koppelkansen worden benut om woningen die worden aangepakt meteen te verduurzamen.

Daarbij is het belangrijk te constateren dat versterking niet alleen een individueel vraagstuk is, maar juist ook een vraagstuk van de gemeenschap. Versterking moet gaan om de vraag wat een buurt of dorp nodig heeft; een benadering waarbij men verder kijkt dan alleen de opgave

per woning. Juist daarom is een gebiedsgerichte aanpak volgens de commissie te prefereren. Deze keuze betekent echter wel dat niet altijd gehoor gegeven zal kunnen worden aan individuele wensen. Het is nu eenmaal de realiteit dat bij de aanpak van een rijtje woningen niet de wensen van alle bewoners meegenomen kunnen worden als die onderling strijdig zijn. Het vroegtijdig betrekken van bewoners en het inventariseren van hun wensen voor hun woning en directe leefomgeving, en het organiseren van gezamenlijk overleg met en tussen buurtbewoners om tot een breed gedragen plan voor de straat of wijk te komen, kan echter wel helpen bij het realiseren van een zo groot mogelijk deel van de individuele wensen.

Volgens de commissie staat een gebiedsgerichte aanpak niet haaks op veiligheid. Deze twee vormen geen tegenstelling, maar liggen in elkaars verlengde: met een gebiedsgerichte aanpak wordt óók veiligheid gerealiseerd. Door binnen de gebiedsgerichte aanpak te prioriteren (de buurten met de meeste en de meest onveilige huizen als eerste oppakken) kan zo'n aanpak volgens de commissie doorgang vinden zonder in te boeten op veiligheid. Acute onveiligheidsmeldingen (bijvoorbeeld na een aardbeving) vormen bovendien altijd een afzonderlijk traject.

Met een oproep tot een gebiedsgerichte aanpak wil de commissie geenszins de indruk wekken dat hiermee alle toekomstige problemen in één klap zijn opgelost. De openbare verhoren en gevoerde gesprekken tijdens de parlementaire enquête hebben de commissie duidelijk gemaakt dat de maakbaarheid en opschaalbaarheid van de versterkingsoperatie beperkt zijn. Een recent advies van Bernard Wientjes over de dorpenaanpak (2022) identificeert ook een aantal verbeterpunten. Belangrijk is dat de overheid de tijd en ruimte biedt om de gekozen richting van de dorpenaanpak zich te laten bewijzen.

Overheid, voer nu geen grote structuurwijzigingen meer door

De versterkingsaanpak en de schadeafhandeling zijn twee afzonderlijke trajecten. Voor bewoners is dat niet logisch. Zij beschouwen schadeherstel en versterking als een en hetzelfde: '*er is iets met het huis en dat moet opgelost worden*'. In het maatschappelijk debat wordt daarom wel geopperd om beide trajecten samen te voegen. Hoewel om inhoudelijke redenen begrijpelijk, vindt de commissie dat in het huidige stadium geen goede oplossing. De commissie heeft immers gezien dat iedere verbeterpoging in het verleden, met nieuwe (re)organisaties, weer andere, en nieuwe, problemen met zich meebracht. Het leidde eigenlijk altijd tot vertraging. Een dergelijk oponthoud is onwenselijk. Bewoners van het winningsgebied zijn niet geholpen met de zoveelste vertraging. Daarom pleit de commissie niet voor een grootschalige systeemverandering in de aanpak. In retrospectief is het volgens de commissie geen verstandige keuze geweest om de twee trajecten zo uit elkaar te trekken. Maar het nu alsnog integreren van de historisch gegroeide trajecten zou een onwenselijk oponthoud van de beide operaties betekenen en de bewoners alleen maar terugwerpen in de tijd. Dat staat los van de noodzaak van een betere samenwerking tussen het IMG en de NCG. Die is in de ogen van de commissie noodzakelijk. Concreet en klantgericht invulling geven aan de eenloketgedachte, zodat gedupeerden zich niet af hoeven vragen waar ze een gecombineerd traject van schade en versterking het best kunnen starten, kan volgens de commissie in belangrijke mate bijdragen aan het verminderen van de proceslast voor bewoners.

Gemeenten en provincie, geef versterking voorrang op andere lokale verordeningen
Gemeenten kunnen de versterkingsoperatie helpen door obstakels weg te nemen die soms belemmerend zijn voor een vlotte versterkingsoperatie. Zo zou volgens de commissie de uitvoering van de gebieds- of dorpsgerichte versterking voorrang moeten hebben op lokale verordeningen en ruimtelijke plannen. Laat veiligheid vooropstaan en geef ruimte om bijvoorbeeld tijdelijke woonruimte op het erf of tijdelijke semi-permanente bewoning van vakantiehuizen mogelijk te maken.

Overheid, geef bewoners de keuze welke bouwnorm voor hun woning geldt
De commissie heeft gezien dat wijzigingen in de bouwnorm in het verleden grote gevolgen hadden voor de versterking van woningen. Soms was het gevolg ervan dat woningen die eerst wel in aanmerking kwamen voor versterking, daar na een normwijziging niet meer voor in aanmerking kwamen. De commissie wil die onzekerheid voor bewoners uitsluiten. Iedere wijziging van de normen zorgt namelijk opnieuw voor onzekerheid en onduidelijkheid voor bewoners en dat vindt de commissie onwenselijk. Daarom adviseert de commissie dat bewoners in de toekomst zelf mogen besluiten of hun woning aan de oude of de nieuwe bouwnorm wordt getoetst. Soms is dit niet mogelijk, omdat bewoners bijvoorbeeld gezamenlijk in een rijtje of appartementencomplex wonen. In die gevallen is het de verantwoordelijkheid van de NCG om in een vroeg stadium samen met bewoners om tafel te gaan om in alle openheid de opties door te spreken en te komen tot een breedgedragen besluit, zelfs als dat extra geld kost.

Aanbeveling 3: Bied toekomstperspectief aan de regio

Naast een morele schuld aan bewoners vindt de commissie dat Nederland ook een morele schuld aan de regio als geheel moet inlossen. De negatieve gevolgen van de gaswinning gaan immers verder dan de schade aan gebouwen en raken een hele regio. Voor dit langetermijnperspectief is het nodig om het leef- en vestigingsklimaat in het Noorden te versterken, zodat het voor bedrijven en bewoners aantrekkelijker wordt om zich in de regio te vestigen. Ook is herstel en ontwikkeling nodig van het karakter van het gebied, en behoud van cultureel erfgoed. De regio moet een beter toekomstperspectief krijgen. Dat het aardbevingsgebied Groningen is aangewezen als een zogeheten NOVI-gebied kan hiervoor kansen bieden.[73] Bij deze gebieden uit de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) werken de regio en het Rijk samen aan de aanpak van opgaven. Denk in dit geval aan de grootschalige versterkingsopgave in het aardbevingsgebied, verduurzaming, de krimpopgave en de energietransitie. Bij de ingrijpende versterkingsoperatie moet ook het cultureel erfgoed snel worden verstevigd en verbouwd. De commissie pleit aanvullend voor twee punten:

73 Kamerstuk II 2021/22, 34682, nr. 92. Inmiddels worden de NOVI-gebieden aangeduid als NOVEX-gebied. NOVEX staat voor: Nationale Omgevingsvisie Extra.

Overheid, kies voor langdurige financiële ondersteuning van aardbevingsgebieden

Er zal voor het bieden van een toekomstperspectief voor Groningen meer geld nodig zijn dan alleen voor schadeherstel en versterkingsmaatregelen. Dat is de realiteit. Er is ook geld nodig voor het gelijktijdig aanpakken van andere opgaven op het moment dat woningen en gebouwen in een gebied worden hersteld en versterkt. Denk aan het isoleren van gebouwen, het klimaatadaptiever maken van de openbare ruimte, of het installeren van zonnepanelen op openbare gebouwen. Daarnaast kan gedacht worden aan geld voor publieke voorzieningen die de aantrekkelijkheid van een gebied versterken, zoals een zwembad, een bibliotheek of een buurthuis als ontmoetingsplek voor bewoners.

In het verleden heeft de regio een aantal keer ad hoc een bestuursakkoord afgesproken met het Rijk, met daarin eenmalige budgetten voor onder meer compensatie van bewoners en het bieden van toekomstperspectief. Het betreft echter steeds een onderdeel van een totaalpakket, waarbij de betrokken bestuurders afspreken waarvoor ze de middelen uit het akkoord in willen zetten en de financiering zich tot slechts enkele jaren beperkt. Tot nu toe voorziet het gebiedsfonds uit de bestuurlijke afspraken 2020 deels in middelen daarvoor, maar dat fonds is eindig.

De commissie adviseert in plaats hiervan te kiezen voor structurele financiering, met een grotere betrokkenheid van lokale volksvertegenwoordigers. Gedacht kan worden aan een opslag op het Provincie- en Gemeentefonds, die verdeeld wordt over het aardbevingsgebied en voor de lange termijn is vastgelegd. Op deze manier is geborgd dat er langjarig middelen zijn voor de regio om te investeren in het gebied. Nog belangrijker: de besteding van deze middelen vindt via de reguliere democratische processen plaats. Gemeenteraden en Provinciale Staten kunnen meebeslissen over de besteding van deze middelen. Belangrijk is dat het gaat om structurele additionele middelen voor de provincie Groningen en voor aardbevingsgemeenten, boven op de normale verdeling binnen het Provincie- en Gemeentefonds.

Partijen in het gasgebouw, laat Groningen netjes achter als de gaswinning in Groningen stopt

"*Wij hebben hele goede intenties. Daar ben ik echt volledig van overtuigd. We willen het goed doen, we willen het juiste doen, we willen de aansprakelijkheid nakomen, we willen ruimhartig zijn, we willen Groningen helpen*", verklaarde Johan Atema, de huidige directeur van de NAM in zijn openbaar verhoor.[74] Op de vraag hoe hij de te sluiten gaslocaties in Groningen wil achterlaten, stelde Atema onder meer: "*Dat doen we in overleg met de omgeving [...]. Maar waar wij een kans zien om die locatie met de omgeving te herontwikkelen tot iets nieuws waar zij nut van hebben of baat bij hebben, doen wij dat. Daar gaan we ook in investeren. [...] Dat is wel de ruimhartigheid aan de achterkant waarvan ik hoop dat we er nog wat kansen voor krijgen*."[75] De commissie juicht deze intenties toe, en roept overheden en de toezichthouder op om de NAM hieraan te houden. De commissie spoort de aandeelhouders aan om de NAM hiertoe in staat te blijven stellen.

74 Verslag openbaar verhoor van de heer Atema, 12 oktober 2022.
75 Verslag openbaar verhoor van de heer Atema, 12 oktober 2022.

De commissie benadrukt daarnaast het belang dat de NAM benaderbaar moet zijn voor Groningers zolang dat nodig is. Het gaat niet alleen om het schoon achterlaten van de provincie, maar ook om het vormen van een aanspreekpunt bij toekomstige vragen en problemen die voortvloeien uit de gaswinning. Ook na het dichtdraaien van de gaskraan is het van groot belang dat er een dergelijke partij is en blijft.

Aanbeveling 4: Zorg dat er voldoende geld is voor alle toekomstige kosten

De commissie signaleert in dit onderzoek dat financiële overwegingen vaak dominant zijn geweest bij de besluitvorming en afhandeling van schade en versterking. Hoewel inmiddels minder dominant, spelen ze ook vandaag de dag begrijpelijkerwijs nog een rol in de besluitvorming. Zolang echter op de achtergrond gesteggeld wordt tussen de NAM en de Staat over het betalen van de rekening, blijven gedupeerden hiervan in de praktijk hinder ondervinden.

De commissie acht het daarom van belang dat snel aan oplossingen wordt gewerkt voor deze financiële aspecten. De Staat en Shell en ExxonMobil zijn onlangs weer met elkaar in gesprek gegaan om afspraken te maken over de financiële afwikkeling van de gaswinning. De commissie concludeerde al eerder dat zowel de Staat als de oliemaatschappijen een ereschuld hebben aan Groningen; en beide partijen moeten die schuld inlossen. Dat betekent dat de verantwoordelijke partijen – Staat, Shell en ExxonMobil – meer zullen moeten betalen dan waar ze tot nu toe van uitgaan. Het gaat niet slechts om de wettelijke aansprakelijkheid en technische veiligheid. De inzet moet zijn dat onzekerheden en stressgerelateerde gezondheidsrisico's worden weggenomen en er weer toekomstperspectief aan Groningers geboden wordt. Een ereschuld inlossen vereist meer dan het beslechten van een juridisch geschil.

In de toekomst mogen gedupeerden geen hinder meer ondervinden van het getouwtrek tussen de Staat en de oliemaatschappijen over de kosten van schadeafhandeling en versterking. Alle partijen moeten hierin meer verantwoordelijkheid nemen. De commissie werkt dat hieronder uit:

Staat en oliemaatschappijen, tref gezamenlijk voorzieningen voor alle toekomstige kosten en wees daar transparant over

Tien jaar na de beving bij Huizinge begint er eindelijk zicht te komen op de omvang van de versterkingsoperatie. Ook is er inmiddels volop ervaring opgedaan met de afhandeling van schade. Er ligt een raming van de nu voorziene kosten voor de periode 2022 tot 2028. Deze verwachte rekening bedraagt bijna 8 miljard euro, waarbij niet uit te sluiten valt dat ook na 2028 nog kosten optreden. De NAM en EBN hebben hiervoor inmiddels voorzieningen

getroffen tot 5 miljard euro. Hun aandeelhouders (Shell en ExxonMobil, respectievelijk de Staat) zullen grotendeels moeten zorgen voor de financiering van toekomstige kosten van schadeafhandeling en versterking, nu er nog amper inkomsten uit het Groningenveld binnenkomen. Een bijzondere omstandigheid is echter dat EBN en de NAM – en zeker de aandeelhouders van de NAM – momenteel grote onverwachte meevallers kennen door de gestegen gasprijzen.

De commissie is van oordeel dat in de komende jaren het afkopen van aansprakelijkheden en toekomstige kosten door een van de partijen niet aan de orde kan zijn. Bij de nu geraamde aardbevingskosten is er nog grote onzekerheid, met name over de periode dat zich nog bevingen zullen voordoen in Groningen en over de zwaarte van die bevingen. Er is daarnaast te grote onzekerheid over de hoeveelheid versterkingen die nog nodig zijn om een goede inschatting te kunnen maken van een reële afkoopsom die ook voor de lange termijn dekkend is. Belangrijker is het daarom volgens de commissie om ervoor te zorgen dat de verschillende partijen voldoende voorzieningen treffen om te kunnen garanderen dat ook op lange termijn de kosten worden gedekt. Dan gaat het niet alleen om kosten voor schade en versterken, maar ook om kosten voor bijvoorbeeld bodemdaling en het definitief sluiten en opruimen van de winningslocaties.

Groningers maken zich op dit moment zorgen over de vraag of ook nadat de gaswinning gestopt is, partijen nog aanspreekbaar zijn op schade die al is ontstaan of nog zal ontstaan. De commissie vindt het daarom belangrijk dat de Staat en de oliemaatschappijen voortaan gezamenlijk een actueel en transparant overzicht schetsen van alle nog te verwachten kosten en de daarvoor gereserveerde middelen. De gezamenlijke middelen moeten daarbij aantoonbaar toereikend zijn voor alle voorzienbare kosten. De commissie roept er dus toe op om geld vrij te maken ter dekking van toekomstige kosten voor onder meer schade, versterking en opruimen van gasputten. Daarnaast doet de commissie een beroep op de overige partijen uit het gasgebouw. Evenals de overheid, moeten zij naar de mening van de commissie middelen opzijzetten die gebruikt kunnen worden voor investeringen in de provincie en het bieden van toekomstperspectief. Actief iets terugdoen voor de provincie en iets teruggeven van de gasbaten, hoort naar de mening van de commissie ook bij het inlossen van een ereschuld.

Oliemaatschappijen, zie af van een claim op niet-gewonnen gas

In 2018 heeft de minister van Economische Zaken aangekondigd dat de gaskraan in 2030 dichtgaat. Deze datum is later bijgesteld naar 2023. Recentelijk heeft staatssecretaris Vijlbrief van Mijnbouw laten weten de gaskraan in 2023 of 2024 dicht te willen draaien.[76] Dit betekent praktisch dat de gaswinning uit het Groningenveld stopt terwijl er nog winbaar gas in de grond zit. De Staat heeft met de oliemaatschappijen in 2018 een akkoord gesloten waarin Shell en ExxonMobil afzien van een claim op de waarde die het resterende gas vertegenwoordigt, omdat de veiligheid verdere winning niet toelaat. Toch vragen de oliemaatschappijen nu compensatie voor gederfde inkomsten vanwege het versneld afbouwen van de gaswinning. De commissie meent dat deze claim onterecht is. Een juridisch argument daarvoor is dat ieder

76 Kamerstuk II 2022/23, 33529, nr. 1115.

recht op winning is vervallen doordat de oliemaatschappijen zélf wilden dat de Staat alle verantwoordelijkheid overnam via een winningsplicht voor de NAM. Maar fundamenteler vindt de commissie dat de versnelde afbouw noodzakelijk is voor de veiligheid van Groningers. Beide partners, Staat en oliemaatschappijen, zouden de gevolgen van dit besluit moeten zien als een gezamenlijke bijdrage aan de veiligheid van Groningers en niet als een startpunt om elkaar juridisch te bevechten.

Het niet meer veilig kunnen winnen is volgens de commissie de kern van de zaak, die alle andere argumentatie overtreft. De commissie is dan ook van mening dat de oliemaatschappijen moeten afzien van de resterende vordering op niet-gewonnen gas.

Partijen uit het gasgebouw, verlaag de uitvoeringskosten en beëindig de facturendiscussie

Het gesteggel van partijen over de facturen voor schade en versterking heeft de commissie bevreemd. De wens om niet meer te betalen dan strikt nodig vanuit aansprakelijkheid, zorgt voor inspectierondes en beoordelingen door experts om te bepalen wat vergoed wordt. Dit maakt mede dat de uitvoeringskosten disproportioneel zijn. Tegenover elke euro die aan schadevergoeding is uitgekeerd, werd in 2020 voor 56 cent aan uitvoeringskosten gemaakt. In 2021 is dat opgelopen tot 74 cent voor iedere uitgekeerde euro, zo heeft de Algemene Rekenkamer berekend.[77] Een groot deel van de uitvoeringskosten bestaat uit kosten voor de inzet van deskundigen: het IMG maakt veel kosten voor de inzet van schade-experts die de schade bij de gebouwen opnemen. De Staat moet deze schade-experts inzetten om van elke woning aan te tonen of de schade daadwerkelijk is veroorzaakt door bevingen als gevolg van de aardgaswinning. Pas dan kunnen de herstelkosten door de Staat op de NAM worden verhaald, zoals de Algemene Rekenkamer in zijn verantwoordingsonderzoek beschrijft.

De commissie is positief over de nieuwe regelingen die inmiddels zijn ingevoerd om de uitvoeringskosten te verlagen: de vaste vergoedingen bij schadeherstel[78] en de typologie-aanpak bij versterking. Naar verwachting sorteren deze maatregelen vanaf 2022 effect op de hoogte van de uitvoeringskosten – hetgeen zichtbaar kan worden in een volgend verantwoordingsonderzoek van de Algemene Rekenkamer. De waardering van de commissie betreft niet alleen de betere balans tussen uitvoeringskosten en schadevergoedingen die hopelijk wordt gerealiseerd, maar ook het verkleinen van de rompslomp voor de bewoners die hiermee gepaard gaat. De uitvoeringskosten zijn immers vooral zo hoog door de uitgebreide inspecties die op adresniveau moeten plaatsvinden voor een beoordeling en berekening, met vuistdikke rapporten als gevolg. Bewoners ervaren dit proces vaak als lastig en omslachtig. Lagere uitvoeringskosten door een bepaalde mate van standaardisatie zorgen op deze manier voor minimalisering van de rompslomp. Bij de vaste vergoedingen voor schades is schadeopname in een woning immers niet meer nodig. Bij de typologie-aanpak vindt nog wel inspectie van de woning plaats, maar is de daaropvolgende beoordeling en berekening beperkt

77 Algemene Rekenkamer (2022).

78 Naast een vaste vergoeding van €5.000 bij kleinere schades heeft IMG op 21 januari 2023 aangekondigd de vaste vergoeding uit te breiden naar een vergoeding voor grotere schades tot €10.000.

als het huis in een van de vaste woningtypen valt. De commissie moedigt een verdere verlaging van de uitvoeringskosten aan.

Daarnaast valt nog veel te winnen door de verrekening en verantwoording van uitvoeringskosten niet gedetailleerd op 'microniveau' via facturen te organiseren, maar afspraken over verrekening op 'macroniveau' te maken. Dit kan bijvoorbeeld door een gezamenlijk fonds in te stellen waar partijen naar rato in storten en uit betalen. Dan kunnen de kosten omlaag die nu gemaakt worden voor verantwoording via facturen, hetgeen bovendien de afhandelingssnelheid ten goede komt.

Aanbeveling 5: Versterk de rol van de toezichthouder

In nagenoeg iedere parlementaire enquête is de vraag naar de rol van de toezichthouder belangrijk. Zo ook in dit onderzoek, waar de toezichthouder een cruciale rol speelde in het afdwingen van veiligheid voor Groningers. De commissie ziet dat de toezichthouder lang niet altijd voldoende heeft kunnen betekenen in dit dossier. Dat komt aan de ene kant doordat het de toezichthouder lange tijd ontbrak aan voldoende gekwalificeerd personeel, aan bepaalde bevoegdheden en aan waarborgen voor de onafhankelijkheid van de positie binnen het ministerie. Aan de andere kant ontbrak het de toezichthouder aan mogelijkheden om in te grijpen in een systeem dat zo groot en zo belangrijk was voor de Nederlandse energievoorziening.

Tweede Kamer, betrek de bevindingen uit dit onderzoek bij het debat over toezichthouders

De vraagstukken rond toezichthouders zijn volop in ontwikkeling. Wat is de beste positionering voor een toezichthouder? Welke bevoegdheden zijn nodig en welke waarborgen moeten er zijn om de onafhankelijkheid van de toezichthouder te waarborgen? De commissie adviseert de Tweede Kamer de bevindingen uit dit onderzoek bij het huidige politieke debat over toezichthouders te betrekken.

De commissie meent dat het onderzoek van het Groningendossier laat zien hoe nuttig het kan zijn wanneer een inspectie zelfstandig een werkprogramma kan opstellen, zelfstandig haar adviezen kan versturen en de Tweede Kamer desgevraagd te woord kan staan zonder afhankelijkheid van de minister of de departementsleiding. Verder is het belangrijk dat afwegingen over budget en personeel van een inspectie maximaal transparant plaatsvinden, ook voor de Kamer. Het zijn voorbeelden van waarborgen voor onafhankelijk toezicht die ook terugkomen in de aanbevelingen die de Inspectieraad heeft gedaan voor de nieuwe Wet op

de rijksinspecties.[79] De commissie adviseert deze aanbevelingen van de Inspectieraad over te nemen in de nieuwe Wet op de rijksinspecties.

Rijksoverheid, introduceer collegiaal bestuur voor toezichthouders

Daarnaast adviseert de commissie om in die wet ook de mogelijkheid op te nemen dat rijksinspecties kunnen kiezen voor collegiaal bestuur. Dat betekent dat er niet één inspecteur-generaal is, maar er gewerkt wordt met een college, zoals enkele toezichtsautoriteiten dat al kennen (bijvoorbeeld de Autoriteit Consument en Markt (ACM) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM)). Een dergelijk college bestaat vaak uit drie personen. De commissie ziet voordelen van zo'n college, omdat bij een collegiaal bestuur de koers van de toezichthouder niet afhankelijk wordt gemaakt van één persoon en een college ook minder gevoelig is voor eventuele beïnvloeding van buitenaf dan één persoon. Daarnaast biedt zo'n bestuur een alternatief voor het besturingsmodel waarin een inspecteur-generaal wordt beoordeeld door de secretaris-generaal.

In het specifieke geval van Staatstoezicht op de Mijnen adviseert de commissie om de Inspecteur-generaal der Mijnen te ondersteunen met twee andere directieleden in een collegiaal bestuur en daarnaast een raad van toezicht te formeren. Hierdoor is de inspecteur-generaal voor zijn beoordeling niet langer afhankelijk van de secretaris-generaal van Economische Zaken en Klimaat, en wordt de autonomie van SodM om toezicht te houden op tal van (deels nieuwe) ondergrondse activiteiten versterkt.

Overheid, geef de toezichthouder meer escalatiemogelijkheden

Specifieke aandacht vergt de vraag hoe toezichthouders effectief toezicht kunnen houden op systemen die *too big to fail* zijn. Die vraag speelde in Groningen een belangrijke rol omdat het Groningenveld, in tegenstelling tot kleinere velden, niet zomaar gesloten kon worden. In het mandaat dat de toezichthouder kreeg van het ministerie van Economische Zaken, bestond de mogelijkheid gasvelden te sluiten bij zwaarwegende veiligheidsissues. Het Groningenveld was echter van dat mandaat uitgezonderd, omdat het veld te belangrijk was voor de Nederlandse energievoorziening om het te kunnen sluiten. Het ontbrak Staatstoezicht op de Mijnen daarmee aan een effectieve interventiemogelijkheid.

Ook andere toezichthouders hebben soms te maken met zulke grote spelers of belangen dat er in de praktijk maar weinig effectieve maatregelen mogelijk zijn. Voorbeelden hiervan zijn Schiphol en de Nederlandse Spoorwegen. De commissie pleit ervoor om in zo'n geval toezichthouders meer escalatiemogelijkheden te geven. De hieronder voorgestelde maatregelen zijn dus niet voor reguliere situaties aan de orde, maar juist voor zaken die zo cruciaal zijn voor de samenleving dat ze niet zomaar gesloten kunnen worden. De commissie constateert allereerst dat het onverstandig is, bij welk systeem dan ook, om de samenleving zo afhankelijk te maken van één voorziening dat deze niet gesloten kan worden. Uitzonderingen op de bevoegdheid om in te grijpen in een systeem acht de commissie derhalve onwenselijk.

79 Inspectieraad (september 2022).

Voor het uitbreiden van de escalatiemogelijkheden bestaan verschillende mogelijkheden. De commissie vindt het van belang dat inspecties ook de bevoegdheid krijgen om een wezenlijk punt van zorg rechtstreeks onder de aandacht te brengen van de Tweede Kamer. Dit in aanvulling op een recent initiatief van de Tweede Kamer om in haar Reglement van Orde op te nemen dat een Kamerminderheid (van minimaal 50 leden) een inspecteur-generaal voor een rondetafelgesprek, hoorzitting of technische briefing kan uitnodigen.

De commissie adviseert om daarnaast in de wet de escalatiemogelijkheid in te bouwen om het kabinet in te schakelen indien een inspecteur-generaal onvoldoende gehoor vindt bij de vakminister. De commissie stelt voor om inspecteurs-generaal het recht te geven hun advies over systemen die *too big to fail* zijn, toe te lichten in de ministerraad. Het kabinet als geheel kan dan de afweging maken of het advies van de toezichthouder gevolgd moet worden, of dat andere belangen prevaleren.

Aanbeveling 6: Vergroot de rol van het publieke belang binnen departementen

Ambtenaren kiezen veelal voor een functie bij de overheid omdat ze hart hebben voor de publieke zaak, zo heeft de commissie ook in dit dossier gezien. Er zijn veel ambtenaren die hard hebben gewerkt – en nog werken – in de hoop zo bij te kunnen dragen aan de oplossing voor problemen in Groningen. Het onderzoek laat echter ook zien dat er bij rijksambtenaren een neiging is om vooral sectorbelangen van het eigen beleidsdepartement te behartigen en waar mogelijk de minister ‘uit de wind’ te houden. Deze belangen kunnen strijdig zijn met het publiek belang, zoals deze parlementaire enquête heeft laten zien.

Overheid, voeg het publieke belang toe aan de ambtseed van rijksambtenaren

Rijksambtenaren leggen na hun indiensttreding een ambtseed af, waarin ze onder andere zweren of beloven plichtsgetrouw en nauwgezet de aan hen opgedragen taken te vervullen. Het ‘uit de wind’ houden van bewindspersonen is daarmee een voorbeeld van een opdracht aan een ambtenaar waaraan deze gehouden is volgens de ambtseed. Opmerkelijk genoeg is het dienen van het publieke belang niet expliciet opgenomen in de ambtseed. De commissie steunt vanuit deze achtergrond de aankondiging van minister Bruins Slot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om de ambtseed voor rijksambtenaren aan te passen.[80] De nieuwe versie van de ambtseed maakt duidelijker dat ambtenaren werken in het algemeen belang voor de samenleving.

80 Ministerie van BZK (20 januari 2023).

Overheid, bouw verdere prikkels in om tegendenken binnen ministeries te stimuleren

Het toevoegen van het publiek belang aan de ambtseed is een voorbeeld van een prikkel om het algemeen belang beter te behartigen. De commissie acht het belangrijk om ook meer prikkels voor tegendenken in te bouwen en om de smalle interpretatie van het eigen departementale belang te verbreden tot een algemeen belang. Dat kan een manier zijn om bijvoorbeeld het lot van gedupeerden en de betrouwbaarheid van de overheid door te laten klinken. Eerder wees de tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (de commissie-Bosman) al op het belang van een veilige meldcultuur voor ambtenaren van uitvoeringsorganisaties. Dit punt speelt echter ook bij ambtenaren die beleid maken. Ook hier is het belangrijk dat ambtenaren zich veilig voelen om tegengeluiden te laten horen.

Als de discussie op het departement breder en vollediger gevoerd wordt, kan ook de minister beter worden geïnformeerd en daarmee vervolgens ook de Tweede Kamer. Een cruciale randvoorwaarde is wel dat ambtenaren zich veilig voelen om binnen hun organisatie kritische tegenspraak te geven. Dit vergt een cultuuromslag binnen departementen.

Overheid, ontwikkel een betere antenne voor geluiden uit de buitenwereld

Ook uit dit onderzoek blijkt volgens de commissie hoe moeilijk het is om geluiden uit de buitenwereld door te laten dringen tot beleid. Zowel ambtenaren als bewindspersonen hebben opgemerkt dat aanwezigheid in Groningen, het spreken met gedupeerden, de enige manier is om de verhalen echt ‘binnen te laten komen’. Als de fysieke afstand tot Den Haag groot is, is het extra moeilijk om de geluiden van gedupeerden te laten weerklinken in beleid. De commissie vindt het dan ook een zeer goed initiatief van staatssecretaris Vijlbrief dat hij geregeld in Groningen werkt. Dat initiatief verdient navolging. De commissie adviseert de rijksoverheid na te denken over een manier waarop de binding met de regio en met individuele burgers versterkt kan worden, bijvoorbeeld door het vaker inzetten van regioambassadeurs of –vertegenwoordigers, die bij voorkeur in de betreffende regio wonen, of door te kijken of het weer meer spreiden van rijksdiensten daar in enige mate aan bij kan dragen.

Aanbeveling 7: Versterk de positie van de Tweede Kamer

De commissie heeft bij haar onderzoeken, gesprekken en openbare verhoren gemerkt dat het gaswinningdossier uitermate complex is. Het kent talloze aspecten en veel verschillende partijen. Partijen in het gasgebouw waren bovendien niet genegen veel openheid van zaken te geven. De commissie heeft geconcludeerd dat niemand het volledige overzicht had: iedereen zag maar een aantal stukjes van de puzzel. Dat maakte de controlerende rol van de Tweede Kamer ingewikkeld. helemaal op de momenten waarop de Kamer onjuist, onvolledig of onzorgvuldig is geïnformeerd. En dat gebeurde helaas vaak in dit dossier. De commissie ziet de volgende mogelijkheden om de rol van de Tweede Kamer te versterken:

Kabinet, vervul de informatieplicht naar de Tweede Kamer naar behoren
De commissie kan niet genoeg benadrukken hoe essentieel de informatieplicht van de regering is voor het vervullen van de controlerende taak van de Tweede Kamer. Alleen dan kunnen debatten in de Tweede Kamer op de juiste gronden worden gevoerd. De informatieplicht aan de Tweede Kamer is geregeld in artikel 68 van de Grondwet. In dit artikel staan ook de uitzonderingen die daarop gemaakt kunnen worden in het belang van de Staat. De commissie pleit ervoor dat er Kamerbreed over de informatieplicht wordt gesproken. In de ogen van de commissie kan een gezamenlijk debat over de omgang met artikel 68 bijdragen aan een duidelijkere en eenduidigere informatievoorziening aan de Kamer – zonder in het uiterste te vervallen dat alle documenten die aan een beleidsbeslissing vooraf gingen altijd meegestuurd moeten worden. De werkgroep die ingesteld is naar aanleiding van de motie-Leijten/Arib kan daarvoor hopelijk een goed startpunt bieden.[81]

Tweede Kamer, verbeter de brugfunctie tussen Haagse beslissers en bewoners in het land
De commissie heeft in haar parlementaire enquête gezien hoe belangrijk het is dat signalen van bewoners van Groningen opgepikt worden door Haagse beslissers. Volgens de commissie heeft de Tweede Kamer de cruciale rol om een brug te slaan tussen deze twee werelden. Dat is geen verrassende boodschap: het is immers de essentie van de rol van de Kamer als volksvertegenwoordiging. In 60 jaar gaswinning in Groningen bleek de invulling van deze rol echter lastig. Hoe kan een Tweede Kamerlid verhalen van Groningers oppakken zonder te verzanden in de wereld van analyses, protocollen en uitzonderingsgevallen? De commissie vindt dat de Tweede Kamer in eigen huis een gesprek moet aangaan over de brugfunctie: hoe kan de Kamer de afstand tot bewoners overbruggen? Het starten van dit gesprek betekent niet dat een Kamerlid elke situatie en hulpvraag direct kan oplossen, al is het alleen maar omdat situaties en hulpvragen van verschillende bewoners soms tegenovergesteld aan elkaar zijn of omdat oplossingen soms tijd vragen. Het doel van het gesprek is bewustwording van de rol in een tijd waarin Nederland voor grote opgaven staat die direct raken aan de wereld van bewoners. Daarbij geldt dat het openstaan voor ervaringen en vragen van burgers in het land geen verantwoordelijkheid is van de Tweede Kamer alleen: ook ministeries moeten signalen uit de samenleving oppakken.

Minister van Economische Zaken, geef opdracht voor een jaarlijkse 'Staat van de Groningse schadeafhandeling en versterking'
Een manier om de informatievoorziening aan de Tweede Kamer beter te structureren, is door jaarlijks een 'Staat van Groningen na de gaswinning' te presenteren, waarin de voortgang op allerhande belangrijke indicatoren wordt geschetst en samengebracht. Het gaat om een bundeling van activiteiten van het Instituut Mijnbouwschade Groningen, de Nationaal Coördinator Groningen en andere overheden en partijen gericht op het oplossen van alle gevolgen van de Groningse gaswinning. In deze rapportage moet aandacht zijn voor de ontwikkeling van de gezondheid en het welzijn van de Groningers, het aantal openstaande

81 Kamerstuk II 2020/21, 35752, nr. 11.

schadeclaims, de voortgang van de versterkingsopgave, toekomstgerichte projecten, de leveringszekerheid, het vulpercentage van bergingen, enzovoorts. Terugkerende informatie op zulke indicatoren geeft een gestructureerd inzicht in ontwikkelingen in het gasdossier. Jaarlijks kunnen de toezichthouder Staatstoezicht op de Mijnen, de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman hier adviezen over uitbrengen. De Tweede Kamer kan op basis van de rapportage jaarlijks een plenair debat houden, maar niet nadat relevante partijen (waaronder de genoemde toezichthouder en ombudsmannen) door de Kamer in een rondetafelgesprek of hoorzitting gehoord zijn. Een dergelijke Staat van de Groningse schadeafhandeling en versterking kan met name op de (middel)lange termijn de aandacht voor de voortgang in Groningen behouden.

Kabinet, laat de gemaakte afwegingen rond grote publieke belangen beter aan de Tweede Kamer zien

De Tweede Kamer kreeg in het Groningendossier doorgaans één beleidsvoorstel van het kabinet voorgelegd voor besluitvorming. De Tweede Kamer krijgt zo voorgelegd waartoe het kabinet al besloten heeft. Als nationale publieke belangen op het spel staan, zoals de leveringszekerheid in dit onderzoek, acht de commissie het belangrijk dat meer inzicht geboden wordt in het afwegingsproces van het kabinet. Het is alleen mogelijk om een gedegen debat te voeren en argumenten tegen elkaar af te wegen als de benodigde informatie daarvoor op tafel ligt en er inzicht is in de door het kabinet gemaakte afwegingen.

Dat kan op verschillende manieren, bijvoorbeeld doordat het kabinet niet maar één beleidsvoorstel aan de Tweede Kamer voorlegt, maar er met de voorkeursoptie van het kabinet twee of drie andere, door het kabinet verworpen, opties worden meegestuurd. Op die manier kan de Tweede Kamer inzien welke mogelijkheden er waren en welke argumenten al dan niet doorslaggevend zijn geweest. Een andere manier is dat de Tweede Kamer eerder in het proces wordt geraadpleegd als meedenkende partij om de mogelijke opties boven tafel te krijgen.

Tweede Kamer, verhelder de Wet op de parlementaire enquête 2008 en het Reglement van Orde

De commissie heeft drie aanbevelingen die raken aan de werkzaamheden van een enquêtecommissie. De achtergrond en toelichting bij deze aanbevelingen is nader omschreven in het hoofdstuk X Verantwoording in boek 5.

Het eerste punt betreft de bijstandsverlening tijdens besloten voorgesprekken. Het is genodigden terecht toegestaan zich tijdens een besloten voorgesprek te laten bijstaan. Het is een vanzelfsprekendheid dat de bijstandsverlener de genodigde dient bij te staan. De enquêtecommissie heeft echter gezien dat bijstandsverlening in de praktijk niet altijd een vrije keuze is geweest van de genodigde, maar dat de werkgever een belang had bij het verlenen van bijstand. Om verwarring over de rol van de bijstandsverlener en de aard van de bijstandsverlening in de toekomst te voorkomen, beveelt de commissie de Kamer aan om bij een volgende herziening van de Wet op de parlementaire enquête 2008 (hierna: Wpe) het doel van de bijstand helder en zuiver te omschrijven.

Bij een eventuele herziening van de Wpe beveelt de enquêtecommissie verder aan een artikel op te nemen dat de eigenstandige verantwoordelijkheid van actoren bij het doen van leveringen aan een enquêtecommissie regelt. In dat artikel zou moeten worden bepaald dat actoren alleen kunnen afstemmen met derden over de inhoud van de vordering van een enquêtecommissie en de levering aan een enquêtecommissie indien dit expliciet op goedkeuren van de enquêtecommissie geschiedt.

Tot slot valt het de commissie op dat er een gebruik is in de Kamer ten aanzien van de afvaardiging en deelname aan enquêtecommissies, namelijk dat fracties bij de instelling van de enquêtecommissie één Kamerlid afvaardigen voor deelname aan de enquêtecommissie en dat de Voorzitter deze leden benoemt. Het zou goed zijn deze staande praktijk te formaliseren. De commissie beveelt de Kamer aan om in haar eigen Reglement van Orde vast te leggen dat fracties alleen bij de instelling van een enquêtecommissie een Kamerlid aandragen voor deelname aan de commissie en dit niet gedurende het onderzoek alsnog doen. Op die manier is geborgd dat fracties niet tussentijds Kamerleden voor deelname afvaardigen, verkiezingen daargelaten. De commissie doet daarbij tevens de suggestie om op te nemen dat de Voorzitter van de Kamer net als bij andere commissies besluit over de samenstelling van de enquêtecommissie, zodat de Voorzitter kan toezien op een juiste naleving.

Aanbeveling 8: Geef toekomstige publiek-private samenwerkingen beter vorm

De vondst van de gasbel in Groningen was aanleiding om na te denken over de beste wijze om het gevonden gas te winnen. Gekozen is voor wat tegenwoordig een 'publiek-private samenwerking' (pps) wordt genoemd: de Staat participeert samen met oliemaatschappijen in de Maatschap Groningen. De parlementaire enquête heeft laten zien dat deze samenwerkingsvorm uiterst succesvol is geweest om de opbrengsten uit het gasveld te maximaliseren, maar dat er gaandeweg ook fikse tekortkomingen aan verbonden bleken. De commissie doet daarom de aanbeveling om toekomstige publiek-private samenwerkingen waar de Staat aan deelneemt, beter vorm te geven. Voor toekomstige publiek-private samenwerkingen bepleit de commissie de volgende punten:

Rijksoverheid en private partijen, maak vooraf afspraken over de exitstrategie

Bij het aangaan van de samenwerking tussen de Staat en de oliemaatschappijen in het gasgebouw zijn afspraken gemaakt over de winning. Er zijn echter geen afspraken gemaakt over het beëindigen van de samenwerking. Dit heeft ertoe geleid dat betrokken partijen onafgebroken onderhandelen over de voorwaarden waaronder de samenwerking kan worden beëindigd. Bij publiek-private samenwerkingen die de Staat in de toekomst aangaat, moet dit voorkomen worden door vooraf heldere afspraken te maken over de afronding van die samenwerkingen. Wat gebeurt er als de publiek-private samenwerking aan haar einde komt of moet komen?

Rijksoverheid, expliciteer welke publieke belangen in het geding zijn bij publiek-private samenwerking
Bij de publiek-private samenwerking van het gasgebouw zijn duidelijke afspraken gemaakt over de verdeling van de opbrengsten. Over andere publieke belangen is destijds niets afgesproken. De belangen van veiligheid en gezondheid van bewoners waren bijvoorbeeld niet belegd en maakten daardoor nauwelijks of geen onderdeel uit van het besluitvormingsproces. Dit heeft funest uitgepakt voor Groningers. Bij toekomstige publiek-private samenwerkingen is het belangrijk dat deze fout niet nogmaals wordt gemaakt. Borg daarom álle betrokken publieke belangen bij de start van een samenwerking; expliciteer ze en leg ze vast in de samenwerkingsafspraken. Voorkom dat de behartiging van onderling strijdige belangen bij één persoon is belegd, zoals bij het gasgebouw wel het geval was. De inmiddels gangbare praktijk is daarvoor geschikt, waarbij de minister van Financiën aandeelhouder is en de minister van Economische Zaken optreedt als de vertegenwoordiger van de Staat. Als de Staat een samenwerkingsovereenkomst aangaat, moeten de samenwerkingsafspraken openbaar worden. Op deze manier kan de Tweede Kamer controleren of publieke belangen voldoende geborgd zijn in de afspraken.

Rijksoverheid en private partijen, geef omwonenden een plek in de publiek-private samenwerking
Het is belangrijk dat partijen bij het aangaan van een publiek-private samenwerking nadenken over de gevolgen die hun gezamenlijke activiteit kan hebben voor de leefomgeving van bewoners. Bij de publiek-private samenwerking in het gasgebouw heeft het hieraan ontbroken.

Er zijn verschillende manieren denkbaar om het belang van de bewoners te borgen. Een daarvan is dat omwonenden een plek krijgen in de samenwerking. Hierdoor kunnen signalen vanuit de regio worden ingebracht en meegewogen in de besluitvorming. Dit vraagt wel om goede afspraken over de verantwoordelijkheden en de rol van deelnemende partijen.

Een andere manier is om omwonenden mede-eigenaar te laten worden van de nieuwe voorziening. Bewoners kunnen aandelen krijgen in het bedrijf van de exploitant. Dat maakt dat ze meeprofiteren van gemaakte winsten, maar ook via hun aandelen een vorm van zeggenschap bij de exploitatie krijgen.

Aanbeveling 9: Versterk kennisontwikkeling over de ondergrond

Lange tijd is de kennisontwikkeling over de gevolgen van de Groningse gaswinning achtergebleven. Juist over de relatie tussen ondergrond en bovengrond was veel onbekend. Dat heeft eraan bijgedragen dat de aardbevingsproblematiek in Groningen werd onderschat. De commissie ziet dat op dit gebied inmiddels veel verbetering is opgetreden. Het onderzoek naar gaswinning en aardbevingen is systematischer geworden met twee nationale publiek-gefinancierde onderzoeksprogramma's, en het kennismonopolie van de NAM is afgebouwd.

Tegengeluiden dringen nu beter het gesloten mijnbouwkennisnetwerk binnen, zoals geluiden over gezondheidsgevolgen van aardbevingen voor bewoners. Op twee punten vindt de commissie nadere aanscherping nodig:

Overheden en toezichthouder, zorg voor voldoende kennis over de ondergrond binnen de eigen organisatie

De commissie heeft in haar onderzoek gezien dat een tekort aan medewerkers met kennis van de ondergrond risico's met zich meebrengt. Dat was in het bijzonder het geval in de periode na de beving bij Huizinge, toen er maar één medewerker met geologische kennis werkzaam was op het ministerie van Economische Zaken. Hoe kwetsbaar dat is, komt uit dit onderzoek scherp naar voren. De overheid en de toezichthouder moeten daarom beter nadenken over borging van kennis binnen hun eigen organisaties. De commissie vindt het belangrijk dat zij voldoende medewerkers met kennis van de ondergrond in huis hebben. Alleen zo kunnen zij een volwaardige gesprekspartner zijn voor mijnbouwbedrijven. Er is behoefte aan medewerkers die bekend zijn met nieuwe kennisinzichten over de ondergrond, die onderzoeken adequaat kunnen beoordelen, die de goede onderzoeksvragen kunnen stellen en die kunnen doorvragen op gegeven antwoorden. In het verleden is te veel kennis bij de rijksoverheid uitgeplaatst, onder andere door bezuinigingen en het laten rouleren van ambtenaren. Dat acht de commissie onwenselijk. Zeker bij dossiers die decennialang lopen, zoals de gaswinning in Groningen, is het nodig om zulke kennis in voldoende mate zelf in huis te hebben. Niet om zelf alle analyses te kunnen doen, maar wel om de kennis te hebben om rapporten van externe partijen op waarde te kunnen schatten en om de goede vragen te kunnen stellen en goed in te kunnen schatten waar belangrijke onzekerheden zitten. Kennis in eigen huis is daarvoor onontbeerlijk.

Kennispartijen, onderzoek ondergrond en bovengrond in samenhang

In de afgelopen jaren is veel kennis opgebouwd over het verband tussen ingrepen in de ondergrond en de gevolgen daarvan in de bovengrond. De commissie acht het behoud en het verder uitbouwen van deze kennisbasis essentieel, zowel voor het winningsgebied Groningen als voor toekomstige beleidsopgaven in Nederland. Bij dat laatste denkt de commissie aan andere actuele en opkomende vraagstukken met betrekking tot de ondergrond, zoals geothermie, ondergrondse CO_2- en waterstofopslag, ondergrondse infrastructurele projecten en zoutwinning. De gemeenschappelijke deler bij deze nieuwe ontwikkelingen is dat het gaat om technische ingrepen in de ondergrond die grote gevolgen in de bovengrond kunnen hebben, inclusief maatschappelijke en sociale gevolgen. Het valt de commissie echter op dat de kennisprogramma's naar de ondergrond losstaan van de kennisprogramma's naar sociale aspecten, zoals ook het evaluatieonderzoek naar het kennisprogramma signaleert. De niet-fysische effecten vormen vaak een reële bedreiging voor de veiligheid van bewoners. De commissie adviseert de kennis over fysische effecten en niet-fysische effecten bij elkaar te brengen, om zo een goed inzicht te krijgen in onder- en bovengrondse effecten van ingrepen in de ondergrond.

Bij het verder uitbouwen van de kennisbasis vindt de commissie het cruciaal dat kennispartijen actief zoeken naar hiaten in het kennisveld en openstaan voor signalen van buiten. Voorkomen moet worden dat onderzoekers – en gebruikers van kennis – te lang blijven vastzitten in een onderzoeksparadigma: in dit geval dat gaswinning niet kon leiden tot zware aardbevingen

en dat aardbevingen tot weinig schade zouden leiden. Kennispartijen moeten bij de kennisontwikkeling bovendien extra aandacht hebben voor gevolgen van ingrepen in de ondergrond die een klein risico hebben op schade, maar die áls dit risico zich voordoet wel een grote impact hebben. Er moet bijvoorbeeld bij de berekening van de kans op schade aan bestaande woningen bij aardbevingen aandacht zijn voor dit risico. Als er een kleine kans op schade is, maar er wel veel woningen in het gebied staan, is de potentiële schade toch groot.

Aanbeveling 10: Stuur op de ruimtelijke inrichting van de ondergrond

Ondergrondse activiteiten kunnen ernstige en langdurige bovengrondse gevolgen hebben, zoals dit onderzoek laat zien. Naar verwachting zal het aantal ondergrondse activiteiten met mogelijk bovengrondse effecten in de toekomst toenemen, met projecten voor geothermie, ondergrondse CO_2- en waterstofopslag, ondergrondse infrastructurele projecten en zoutwinning. En dat terwijl de ondergrond op veel plaatsen al intensief wordt gebruikt. Deze ontwikkeling noopt volgens de commissie tot een gerichtere overheidssturing op de inrichting van de ondergrond. Deze aanbeveling sluit aan bij een beweging die al in gang is gezet. Zowel de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening als de bewindspersonen van Infrastructuur en Waterstaat hebben in het afgelopen jaar gepleit voor meer regie op de ondergrond.[82] Onder de vlag van de *Uitvoeringsagenda Nationale Omgevingsvisie 2021-2024* werken het Rijk en medeoverheden aan samenhangend beleid voor het gebruik van de ondergrond: het uitvoeringsprogramma *Bodem en Ondergrond*.[83] Om een zorgvuldige en optimale benutting van de ondergrond te realiseren, wordt het ruimtelijk ordenen van de ondergrond verplicht gesteld voor zowel de rijksoverheid als gemeenten en provincies.[84] Aanvullend pleit de commissie voor de volgende punten bij de overheidssturing op de ondergrond:

Rijksoverheid, ontwikkel een veiligheids- en risicostrategie voor ondergrondse activiteiten van nationaal belang

Bij ontwikkelingen in de ondergrond is het van belang tijdig stil te staan bij mogelijke risico's van de ondergrondse activiteiten voor de bovengrond. Gelet op de bestaande winningsactiviteiten en nieuwe grote projecten in het kader van de energietransitie dient het Rijk met voorrang een beoordelingskader te ontwikkelen voor activiteiten van nationaal belang, waarmee zowel de exploitanten als de overheid zich beter op risico's kunnen voorbereiden en effectiever kunnen handelen als deze risico's zich manifesteren. De commissie ziet zo'n beoordelingskader als een nadere concretisering van het voorzorgsbeginsel, waarin

82 Kamerstuk II 2021/22, 34682, nr. 92; Kamerstuk II 2022/23, 27625, nr. 592.
83 Voortbouwend op de uitgangspunten uit de *Structuurvisie Ondergrond* (2018).
84 Kamerstuk II 2022/23, 27625, nr. 592.

randvoorwaarden opgenomen zijn voor het continu monitoren van veiligheid en risico's. Zo'n beoordelingskader maakt het bovendien mogelijk om het gesprek daarover te voeren tussen betrokken ministeries, toezichthouders (inspectie), Tweede Kamer, gedupeerden en veroorzakers. Het beoordelingskader kan bestaan uit verschillende stappen – inclusief het vooraf in kaart brengen van risico's van de ondergrondse activiteit en het bepalen wie daarmee te maken krijgt, en het periodiek beoordelen en monitoren van deze risico's en de signalen hierover van bewoners. De rijksoverheid moet de monitoring (laten) intensiveren als de impact en risico's voor gedupeerden groter worden. Belangrijk is dat de rijksoverheid langdurig een vinger aan de pols houdt, en doorgaat met monitoring als het initiële risico geweken lijkt te zijn, maar de zorgen bij bewoners blijven bestaan.

Overheid en exploitant, betrek omwonenden vooraf bij de aanleg van grootschalige ondergrondse voorzieningen

De commissie vindt het belangrijk dat overheden en exploitanten omwonenden in een vroegtijdig stadium betrekken bij de aanleg van grootschalige ondergrondse voorzieningen. Mede gelet op de winningsactiviteiten en nieuwe, grote ondergrondse projecten in het kader van de energietransitie (zoals geothermie en ondergrondse opslag van waterstof, CO_2-opslag, warmtenet) is dit belangrijk. Het zijn ingrepen waarbij de leefomgeving van bewoners vaak ingrijpend verandert.

In de Omgevingswet, die naar verwachting per 1 januari 2024 in werking treedt, wordt vroegtijdige participatie van burgers een belangrijke pijler. Hierdoor krijgen de signalen van burgers een plek in besluitvormingsprocedures over nieuwe ruimtelijke plannen, projecten en verordeningen. De commissie vindt dat een goede stap. Hoe overheden of exploitanten burgerparticipatie precies vormgeven, kan per geval verschillen. Zij kunnen daarvoor gebruikmaken van een reeks handreikingen die inmiddels zijn ontwikkeld voor een goed participatieproces, inclusief succesfactoren en randvoorwaarden.[85] Uitgangspunt bij participatietrajecten moet zijn dat betrokkenen vooraf transparant zijn over wat er met de inbreng van burgers gebeurt, welke aspecten al zijn vastgesteld en niet meer ter discussie staan en of politici op voorhand gebonden zijn aan de uitkomsten van de participatie. Een oproep die de commissie daarbij wil doen is: wek als overheid of exploitant geen valse verwachtingen of valse hoop. Als er naar burgers wordt geluisterd, stap dan niet in de valkuil om beloften te doen die niet waargemaakt kunnen worden. Wees dus realistisch in de beloften, en geef het tijdig aan als iets niet lukt.

85 Zie bijvoorbeeld *Denkwijze(r) voor goede participatie*, www.iplo.nl.

Aanbeveling 11: Tot slot: uitnodiging aan Groningers

De commissie is van mening dat Nederland zijn ereschuld aan Groningen moet inlossen, en heeft hiervoor een aantal aanbevelingen gedaan. Het is wrang te moeten constateren dat het überhaupt niet zo ver had hoeven komen als signalen uit Groningen tijdig waren opgepakt. Bij de gaswinning in Groningen waren de bestaande samenwerkings- en overlegstructuren lange tijd dermate gesloten dat zulke signalen onvoldoende doordrongen. De ernst van de situatie, de ellende waarin de bewoners terechtkwamen: het heeft volgens de commissie onnodig lang geduurd voordat de partijen in het gasgebouw dit ten volle beseften.

Deze enquête heeft laten zien dat de manier waarop betrokken partijen omgaan met tegengeluiden en de mate waarin zij openstaan voor signalen van bewoners en andere belanghebbenden, heel belangrijk kan zijn bij het voorkomen van ongewenste uitkomsten. Dat het de moeite waard is om te luisteren naar wat direct omwonenden ervaren, en om te luisteren naar experts die problemen signaleren, is een absolute open deur. Toch moet de commissie constateren dat het daar in dit dossier ernstig aan heeft ontbroken. Er is al te vaak voor de Groningers gedacht: er werd óver hen gepraat, niet mét hen.

De commissie roept dan ook op om dat in het vervolg wel te doen, als uitwerking wordt gegeven aan het inlossen van de ereschuld aan Groningen.

Het is dus zaak dat verantwoordelijken samen mét Groningers in dialoog treden over hoe de ereschuld wordt ingelost. De commissie nodigt Groningers uit om aan te blijven dragen hoe volgens hen de schade in hun omgeving hersteld kan worden en hoe Groningen weer met vertrouwen naar de toekomst kan kijken. Dat bouwt voort op, maar gaat ook verder dan de eenmalige Conferentie voor het Noorden in Groningen over een langetermijninvesteringsagenda uit de motie-Van Wijngaarden c.s. Het bouwt ook voort op, maar gaat verder dan het programma Toukomst, onder de vlag van het Nationaal Programma Groningen. Het gaat om een plek voor Groningers en maatschappelijke organisaties bij nieuwe besluitvorming: over het afhandelen van schade en versterking en het creëren van toekomstperspectief. Op deze manier kunnen de werelden van bewoners en beslissers dichter bij elkaar komen – de twee werelden die zo lang gescheiden zijn geweest. De belangen van Groningers moeten daarbij niet langer ondergeschikt zijn aan het belang van gaswinning: Groningers boven gas!

Colofon

Tekst
Tweede Kamer, parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen

Concept & Vormgeving
VormVijf

Drukwerk
Xerox en Repro Tweede Kamer

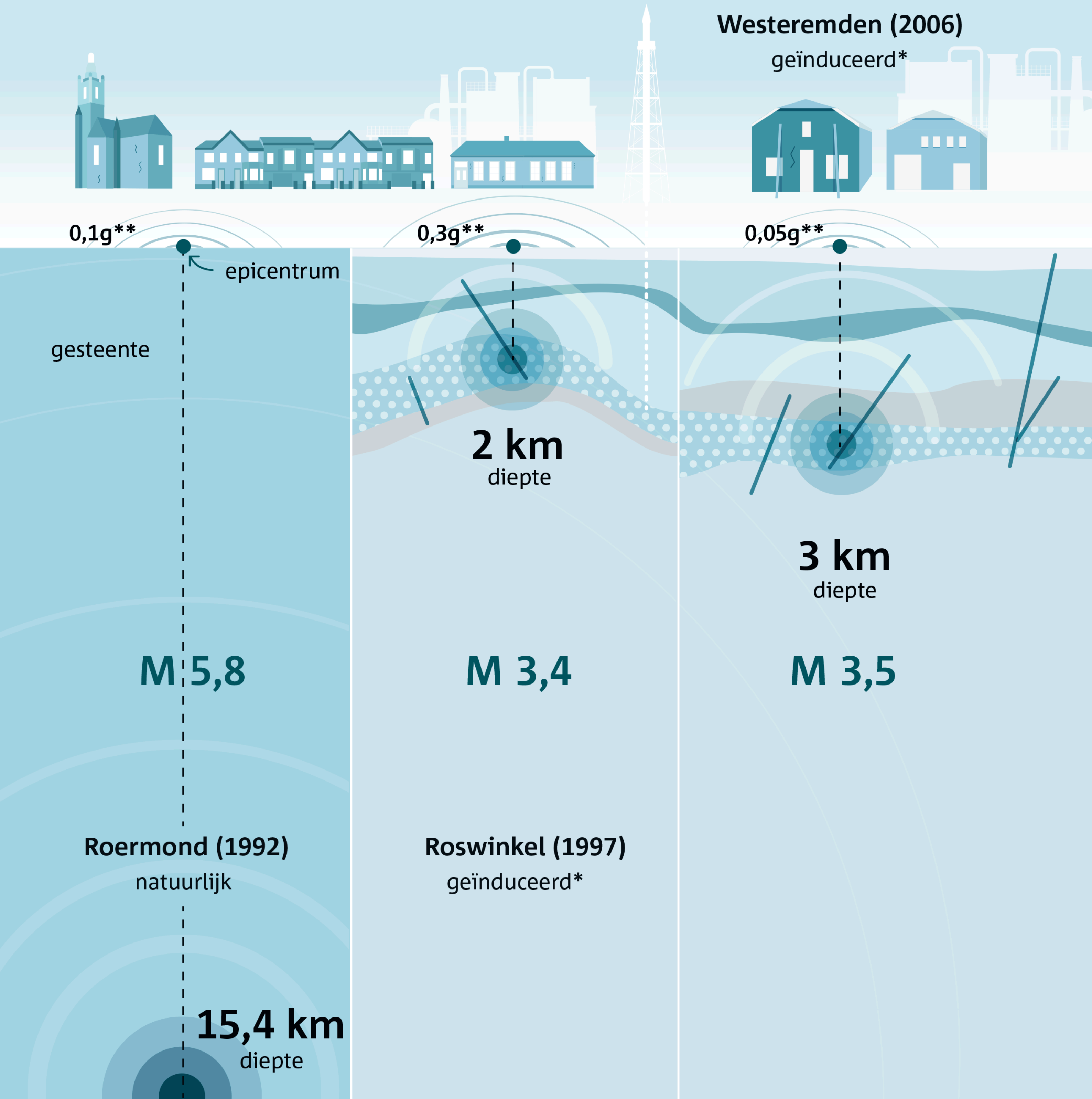
Fotografie
Jaspar Moulijn

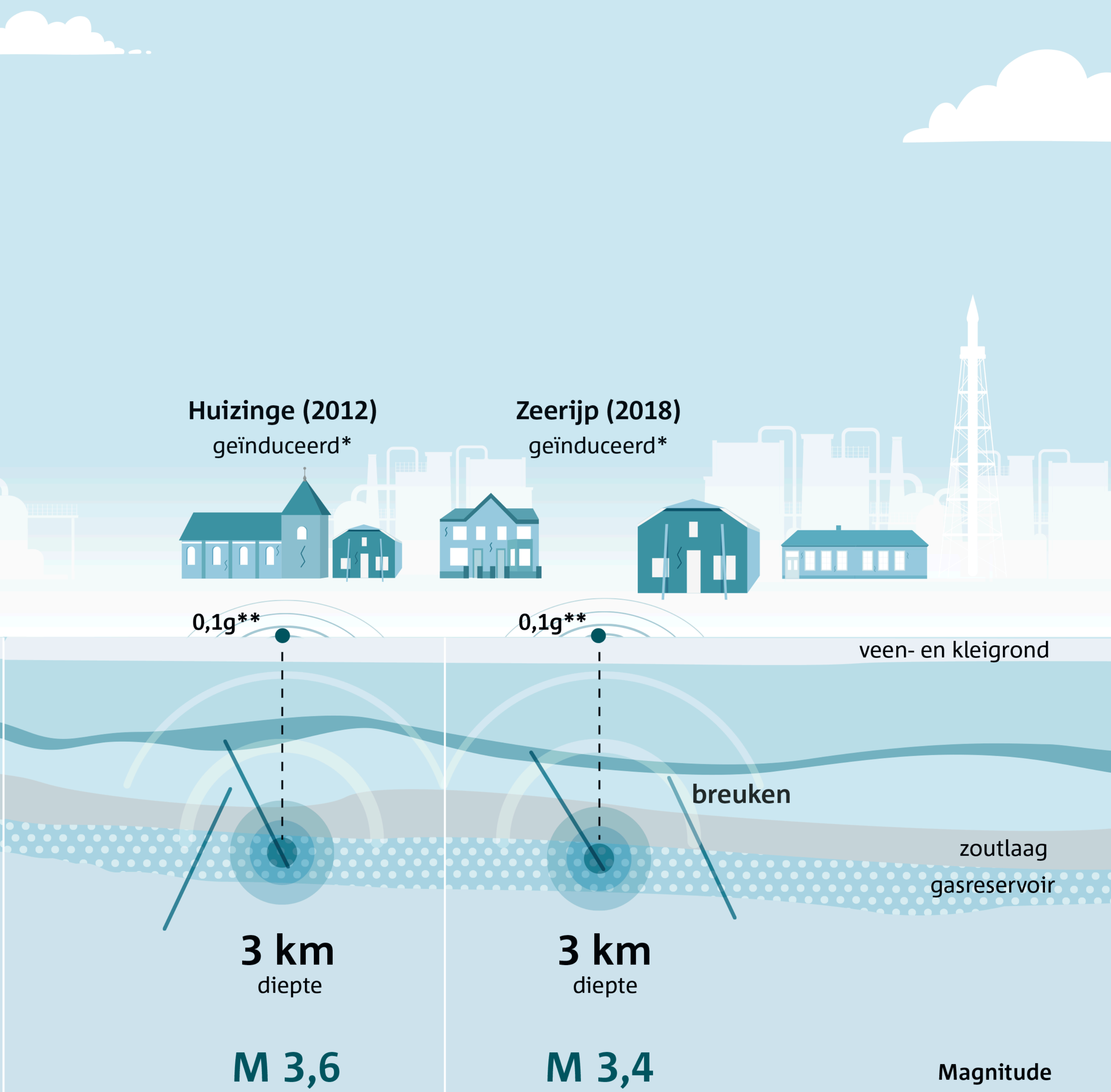
Het rapport is ook online te raadplegen via https://rapportaardgaswinning.tweedekamer.nl

Groningse aardbevingen in perspectief

Waarom bevingen in Groningen relatief veel schade aanrichten

Groningse aardbevingen zijn niet goed te vergelijken met natuurlijke aardbevingen. Natuurlijke aardbevingen vinden op een diepte van 10 tot 100 kilometer plaats. In Groningen wordt aardgas gewonnen op 3 kilometer diepte. Daar vinden de bevingen plaats.
Die ondiepe aardbevingen worden goed gevoeld door omwonenden. Daar komt nog bij dat de veen- en kleigrond in Groningen de trilling van een aardbeving kan versterken.
De schaal van Richter geeft alleen de zwaarte van de aardbeving weer en is geen maat voor wat mensen bovengronds ervaren.





***Geïnduceerd**
door menselijke activiteit ontstaan

****Piekgrondversnelling**
Schade aan het oppervlak wordt voornamelijk bepaald door de grondversnelling. Niet alleen de beweging aan het oppervlak veroorzaakt schade, maar vooral hoe snel die beweging plaatsvond. De piekgrondversnelling is de hoogste grondversnelling die tijdens een aardbeving wordt gemeten.
De piekgrondversnelling wordt uitgedrukt in g, de zwaartekrachtversnelling.

Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL

Groningers boven gas

Rapport parlementaire enquêtecommissie
aardgaswinning Groningen

Het rapport is ook online te raadplegen via
https://rapportaardgaswinning.tweedekamer.nl

24 februari 2023